

Stereotype beelden over ambtenaren en overheidsdiensten

Zesde Rapport "Burgergericht Besturen: Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid"

*Steven Van de Walle
Dr. Jarl K. Kampen
Prof. dr. Geert Bouckaert
Prof. dr. Bart Maddens*

Juni 2003

Burgergericht bestuur: Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid

STEREOTYPE BEELDEN OVER AMBTENAREN EN OVERHEIDSDIENSTEN

Het project *Burgergericht Besturen: Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid*, uitgevoerd door het Instituut voor de Overheid (K.U.Leuven), is gesitueerd binnen het Programma Beleidsgericht Onderzoek (PBO 99B/1/14) van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

De modernisering van de overheidsinstellingen neemt een vrij centrale positie in tussen de strategieën om het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen. Verbeteringsinitiatieven, is de gedachte, verhogen de kwaliteit van publieke diensten en maken deze zichtbaarder. Dit zou leiden tot een grotere tevredenheid van de burgers welke op zijn beurt weer zou leiden tot een groter vertrouwen in de overheid. Deze redenering kent echter vele stappen die theoretisch noch empirisch onderbouwd zijn, en zelfs worden aangevochten. Dit onderzoeksproject heeft als doel te peilen naar oorzaken en niveaus van wantrouwen en ontevredenheid bij klanten van overheidsdiensten en burgers, hetzij op macro (de overheid als geheel), meso (het niveau van de publieke organisatie) of micro niveau (het niveau van dienstverlening van de overheidsinstellingen).

Het onderzoek startte in november 2000 en loopt tot en met oktober 2004. In dit rapport bespreken we hoe stereotype beelden over ambtenaren en overheidsdiensten de evaluatie van de werking van de overheid beïnvloeden. We bewandelen ook een alternatieve weg, waarbij we vertrouwen in de overheid niet beschouwen als een gevolg van de werking van de overheid, maar waarbij een bestaande opinie over de overheid of een zekere mate van optimisme of pessimisme bepaalt welke perceptie we hebben van de overheid en de overheidsdiensten.

Dit is het zesde onderzoeksrapport ‘Burgergericht Besturen: Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid’. Eerder verschenen reeds:

1. Klantentevredenheidsmetingen bij de overheid (2001)
2. Identity vs. performance: an overview of theories explaining trust in government (2002)
3. Meten en operationaliseren van de concepten tevredenheid met en vertrouwen in de overheid binnen de context van survey onderzoek (2002)
4. De staat van het vertrouwen: het beeld van de ambtenaar bij de Vlaamse burger en tevredenheid met overheidsdienstverlening (2003)
5. De effecten van context en methode op de uitkomsten van surveyonderzoek: een empirisch vergelijk van drie metingen van het vertrouwen in de overheid (2003)

Meer informatie en andere publicaties zijn te vinden op www.kuleuven.ac.be/io/trust.

INHOUDSTAFEL

<i>Inleiding: beelden van ambtenaren en administraties - perceptie en realiteit</i>	5
<i>De invloed van stereotype beelden over administratie en ambtenaren</i>	6
<i>HOOFDSTUK 1 Stereotype theorie</i>	8
<i>HOOFDSTUK 2 Overheid en stereotype: observaties</i>	10
2.1 Inhoud van het stereotype	11
2.2 Veralgemening van ‘de overheid’?	18
2.3 Twee soorten antwoorden	19
<i>HOOFDSTUK 3 Bestendigende en versterkende factoren van de negatieve beeldvorming over ambtenaren</i>	22
3.1 Diffusie en interpersoonlijke beïnvloeding	23
3.2 Bureaucratic bashing	32
3.3 Beeldvorming in de media	35
3.4 Ambtenaren over ambtenaren	37
<i>HOOFDSTUK 4 Social engineering: veranderen of ontwijken van het stereotype?</i>	39
4.1 Strategie 1: omzeilen	40
4.2 Strategie 2: veranderen - communicatie naar alle stakeholders	41
4.3 Data verzamelen en actie	43
<i>HOOFDSTUK 5 Hoe kan dit verder onderzocht worden?</i>	44
5.1 Herkomst en ontstaan	44
5.2 Instandhouding en verspreiding	45
<i>Het vertrouwensdiscours en maatschappelijk optimisme/pessimisme</i>	47
<i>HOOFDSTUK 6 De kloof met de burger: ‘the making of’</i>	47
6.1 Een gecreëerde kloof?	47

6.2	Vertrouwen en burgerzin	50
<i>HOOFDSTUK 7 'Social mood' als verklaring?</i>		52
7.1	Optimisme, pessimisme en 'social mood'	52
7.2	Consumentenvertrouwen en vertrouwen in de overheid	53
7.3	Een veralgemeende negativiteit?	56
<i>Besluiten</i>		58
<i>Bijlagen</i>		59

Inleiding: beelden van ambtenaren en administraties - perceptie en realiteit

De uitgangshypothese van het onderzoek ‘burgergericht besturen’ stelt dat een verbetering van de werking van de overheidsdiensten zal leiden tot een hogere tevredenheid van de gebruiker, en dit op zijn beurt tot een hoger vertrouwen in de overheid. Niet alleen de reële dienstverlening speelt hierbij een rol, maar ook de perceptie hiervan bij de burger. Deze perceptie komt niet alleen voort uit een observatie van een zgn. realiteit. In dit rapport wensen we twee alternatieve verklaringen aan te reiken voor het bestaan van de ‘kloof met de burger’ en voor het vermeende negatieve beeld dat leeft over ambtenaren en overheidsdiensten.

In de eerste verklaring gaan we uit van de veronderstelling dat bestaande stereotype beelden over de administratie doorwerken in de actuele evaluatie van deze administratie. De tweede verklaring sluit hierbij aan en beschouwt tevredenheid met overheidsdienstverlening als afhankelijke variabele van vertrouwen, in plaats van omgekeerd zoals meestal gebeurt (nl. tevredenheid met dienstverlening leidt tot vertrouwen). Onze stelling zal zijn dat tevredenheid met overheidsdienstverlening en vertrouwen in de overheid niet noodzakelijk terug te voeren zijn op de overheid, maar evengoed op sociaal-psychologische processen en evoluties in de maatschappij.

We beginnen met een korte inleiding over het fenomeen ‘stereotype’, waarna we trachten aan te tonen waarom een deel van de beeldvorming over de overheid en ambtenaren op stereotypes berust. Vervolgens zullen we trachten te verklaren hoe het komt dat dergelijke beelden blijven voortbestaan, zelfs al worden ze geregeld door de realiteit tegengesproken. Deze analyse laat toe een aantal strategieën te ontwikkelen voor het veranderen en ontwijken van de bestaande stereotypen, en laat tevens toe een kader aan te reiken om de beeldvorming over de administratie en ambtenaren beter te kunnen onderzoeken.

In een tweede deel bedden we de discussie over het vertrouwen in in het algemene discours erover, en trachten we aan te tonen hoe dit discours deels een eigen realiteit heeft gecreëerd. Een aantal vaststellingen in het laatste hoofdstuk suggereert dat de oorzaken van het wantrouwen in de overheid en de vermeende ontevredenheid met de werking van de overheidsdiensten niet alleen bij de overheid moeten worden gezocht, maar evenzeer in de maatschappij zelf.

De invloed van stereotype beelden over administratie en ambtenaren

“Ne dites pas à ma mère que je suis fonctionnaire, elle croit que je travaille !”

Bovenstaande uitspraak is de titel van een boek van de Belg François Riche (Riche, 1992). Ze geeft, samen met de veelheid aan grappen die over ambtenaren en overheidsdiensten worden gemaakt, aan dat er blijkbaar een veralgemeende negatieve houding tegenover de overheid bestaat, die zich ondanks alle inspanningen die de laatste jaren werden geleverd om de kwaliteit van de overheidsdienstverlening te verhogen, bestendig weet.

Verhalen over ambtenaren en overheidsadministraties zijn over het algemeen negatief. Er zijn ruwweg gezegd drie mogelijke manieren om deze verhalen en opvattingen te benaderen:

- ze kloppen volledig, overheidsadministraties werken slecht
- ze zijn helemaal verkeerd, overheidsadministraties werken wel goed
- ze kloppen slechts gedeeltelijk en de feitelijke werking van de overheidsadministraties is slechts één factor in de verklaring

Ott en Shafritz stellen in hun studie naar *organizational incompetence* –hier breiden we dit uit tot slechte prestaties van de overheidsdiensten- dat we een duidelijk onderscheid kunnen, en moeten, maken tussen incompetentie als een sociaal construct en incompetentie als een ‘objectieve realiteit’ (Ott & Shafritz, 1994).

We hanteren hier de stelling dat de feitelijke werking van overheidsadministraties slechts één factor is in de verklaring voor de negatieve beeldvorming rond overheidsadministraties. Daar waar in de modernisering van de overheidsdiensten de redenering wordt gevolgd dat beter werkende overheidsdiensten tot een positiever beeld van deze administraties en tot meer vertrouwen in de overheid zal leiden, keren we dit hier om: *Het is het bestaande niveau van vertrouwen, de bestaande beeldvorming die de evaluatie van de werking van de overheidsdiensten beïnvloedt* (Van de Walle, 2003). Vertrouwen wordt hier dus behandeld als onafhankelijke variabele. Dit betekent echter niet dat vertrouwen zomaar uit het niets ontstaat, het betekent alleen dat het ontstaan van vertrouwen hier niet verder zal behandeld worden.

Er zal worden onderzocht wat de gevolgen zijn van vertrouwen, of eerder wantrouwen, voor de perceptie van de burger van de overheid. Er wordt uitgegaan van het feit dat er blijkbaar een soort van “culture of distrust” (Sztompka, 1996), een “ritualistic negativism” heerst (Citrin, 1974). Goodsell stelt ten aanzien van de houding van de Amerikanen t.o.v. hun administratie, dat “*Americans have worked themselves into a state of believing – at a generalised level of conceptualization- that their government does not perform*” (Goodsell, 1985: 144), en hij spreekt in dezelfde context eveneens over een *cultural image of bureaucracy* (131).

Zonder uitspraak te willen doen over hoe een dergelijke perceptie ontstaat, kunnen we wel dieper ingaan op de gevolgen hiervan: wantrouwen, en niet vertrouwen wordt de basisattitude t.a.v. de overheid, en er bestaat een zekere sociale druk om zich op een negatieve manier uit te spreken over de werking van de overheid. In de internationale literatuur werd totnogtoe vooral gebruik gemaakt van casestudies (bv. het beeld van ambtenaren in TV-series, politie-agenten in films, enz.). Wij zullen trachten deze vaststellingen te verklaren aan de hand van theorievorming over stereotypes en sociale diffusie.

HOOFDSTUK 1 Stereotype theorie

Het theoretisch kader zijn we gaan zoeken bij Gordon Allport, één van de grondleggers van de theorievorming rond stereotypering. Hoewel het meeste onderzoek rond stereotypes zich richt op etnische minderheden, is het algemene kader hier toch ook bruikbaar. Een stereotype heeft twee kenmerken:

- There must be an *attitude* of favor or disfavor
- It must be related to an overgeneralized *belief* (Allport, 1958)

Veralgemening houdt in dat mensen steeds verwijzen naar groepen of structuren als zgn. out-groups, en niet naar specifieke personen of instellingen. Wanneer men dan wordt geconfronteerd met een feit dat ingaat tegen het heersende stereotype, dan is het niet nodig het stereotype bij te stellen, maar volstaat het deze afwijking toe te schrijven aan die specifieke persoon of instelling (Allport, 1958).

Speken we over een stereotype of over een sociale norm? Een normatieve benadering zou stellen dat stereotypen opvattingen zijn die worden afgekeurd op basis van de heersende normen. In die benadering is een stereotype een afwijking van de heersende norm. Hiermee is natuurlijk niet verklaard hoe het komt dat een stereotype heel wijd verspreid kan zijn. In die zin kan zelfs gezegd worden dat het stereotype de sociale norm *is*. Allport, de grondlegger van het onderzoek naar stereotypen, stelt dat de twee zaken duidelijk moeten onderscheiden worden: een stereotype is een negatief, overgegeneraliseerd oordeel. De vraag of een bepaald stereotype dan wordt afgekeurd in een bepaalde cultuur staat daar geheel los van (Allport, 1958). Toch blijft het onderscheid met een sociale norm erg onduidelijk. Hoewel stereotypen een zekere functionele betekenis hebben voor de bezitters ervan, is het gebruik ervan ook een gevolg van conformering met heersende normen (Allport, 1958). Vooral het recentere onderzoek naar stereotypes verlaat de eerder cognitieve verklaringen van stereotypering (Hinton, 2000): *Stereotypes do not simply exist in individuals' heads. They are socially and discursively constructed in the course of everyday communication, and, once objectified, assume an independent and sometimes prescriptive reality. It is naive to argue that*

stereotypes are simply a by-product of the cognitive need to simplify reality (Augoustinos & Walker, 1996: 222).

We zullen dieper ingaan op deze sociale dimensie. We zullen de stereotypen ‘de overheid werkt slecht’, ‘ambtenaren zijn lui’ enz. hier benaderen als een sociale norm, en zullen ingaan op de manieren waarop deze sociale norm tot uitdrukking komt (en waarom we deze ‘norm’ dan als een stereotype moeten zien), en vooral hoe deze zich verspreidt en bestendigd weet.

HOOFDSTUK 2 Overheid en stereotype: observaties

In een opiniestuk in ‘De Morgen’ haalt SP-politicus Patrick Janssens het volgende voorval aan:

Een oude Antwerpenaar sprak me aan over het plein waarnaar we samen stonden te kijken. Het plein was volledig vernieuwd en had er wellicht nooit beter uitgezien. Ook de sociale woningen aan de rand werden eindelijk grondig gerenoveerd. Toegegeven, de buurt had er lang op moeten wachten, maar de hele woonomgeving van de man werd in een nieuw kleedje gestoken. Het resultaat mocht er zijn. Toch was het betoog van de oude man één grote jammerklacht die hij uiteindelijk zelf kordaat samenvatte als volgt: ‘voor ons doen ze nooit niks’ (Janssens, 2000).

Dit voorbeeld toont dat verwezenlijkingen van de overheid niet altijd een rol spelen bij de beoordeling van de overheid, of ook nog dat verwezenlijkingen van de overheid niet de enige factor zijn in deze beoordeling. Negatieve ervaringen met de overheid en overheidsdiensten gaan een eigen leven leiden en worden versterkt, en worden zo geleidelijk aan het referentiekader waarbinnen men een mening over de overheid gaat vormen: percepties van de overheid worden op die manier gestuurd door theorieën en overtuigingen in plaats van door feiten (Augoustinos & Walker, 1996).

Een negatieve houding tegenover de overheid kan dan niet verklaard worden door naar persoonlijke negatieve attitudes van burgers tegenover de overheid te kijken, omdat het uitdrukken van deze negatieve attitude een vooroordeel, mode, of cultureel element is. Citrin zag reeds een ‘Zeitgeist’ die anti-politieke retoriek stimuleerde (Citrin, 1974). Wantrouwen wordt zo de basisattitude tegenover de overheid en er bestaat een zekere sociale druk om zich aan deze basisattitude te conformeren. Het algemene beeld van de overheidsdiensten is negatief, en dus wordt er door mensen in iemands omgeving ook verwacht dat men zich hieraan conformeert. Sztompka gebruikt de term ‘cultuur van wantrouwen’:

When a culture of trust- or culture of distrust- appears, the people are constrained to exhibit trust or distrust in all their dealings, independent of individual convictions, and departures from such a cultural demand meet with a variety of sanctions (Sztompka, 1996).

Deze cultuur van wantrouwen zorgt ervoor dat burgers negatief staan tegenover overheidsdiensten, niet omwille van de manier waarop deze diensten werken, maar enkel en alleen omdat het overheidsdiensten zijn. Fox beschrijft het als volgt:

Damn-gummint [damn government] is a conflated aggregation, the illogical and shifting mingling of perceptions, symbols, examples, and nonsequitur inferences. Consider that every customer has had a bad experience with some private enterprise. But 'damn-bidness' [business] is not a conflated aggregation in high circulation (Fox, 1996).

In de volgende paragrafen zullen we bespreken hoe deze bestaande stereotype beelden met betrekking tot de overheid nu precies tot uiting komen, en hoe deze, aan de hand van de theorie, kunnen worden verklaard, waarbij het fenomeen van veralgemening in het bijzonder naar voor zal komen. Eerst zal de beeldvorming over de 'bureaucraat', de 'ambtenaar', aan bod komen. Vervolgens zullen we dieper ingaan op de opvattingen over de werking van overheidsdiensten, om tenslotte specifiek in te gaan op de opvattingen dat de private sector beter zou werken dan de overheid.

2.1 INHOUD VAN HET STEREOTYPE

Bureaucraten en ambtenaren

Wanneer de term 'bureaucraat' wordt gebruikt om ambtenaren aan te duiden, dan duidt deze niet op de 'bureaucratie' als een efficiënt systeem voor het organiseren van het overheidsapparaat (Weber, 1922). Zelfs 'ambtenaar' draagt die negatieve klank in zich. Ambtenaren zijn lui, of heten dan toch tenminste risicovermijdend te zijn (Merton, 1940). Fortuyn plaatst in zijn "Een toekomst zonder ambtenaren" de ambtenaar tegenover de gemotiveerde werknemer (Fortuyn, 1991: 27). Wanneer de 'ambtenaar' dan toch initiatief

blijkt te nemen, dan kan het niet anders, zoals de ‘public choice’ benadering dit stelt, dan dat dit is ingegeven vanuit eigenbelang of vanuit de wens budgetten en prestige van de eigen administratie veilig te stellen of te verhogen (Niskanen, 1971; Dunleavy, 1992). Vlaams minister-president Patrick Dewael beschrijft het als volgt:

Veel burgers staan vandaag uitermate negatief of onverschillig tegenover de overheid. Het is bon ton om ambtenaren te vergelijken met profiteurs en luiwammesen. Veel gebruikers en klanten van overheidsdiensten geven ongenueanceerde kritiek op alles wat de overheid organiseert en ondersteunt. Flikken zijn achterlijk, postbodes traag, loketbedienden knorrig, leerkrachten ongemotiveerd en controleurs op de tram en trein bullebakken (Dewael, 2001:110)

Dit is een thema dat niet alleen het dagelijkse woordgebruik heeft doordrongen. Ook de talloze grappen over ambtenaren en de wijdverspreidheid van het thema in de literatuur tonen de algemeenheid van dit beeld aan. Beck Jørgensen analyseerde romans waarin de relatie tussen burger en overheid centraal staat (b.v. ‘Het slot’ van Kafka) (Beck Jørgensen, 1994). Zijn analyse toonde aan dat wanneer deze romans -of de personages erin- het hebben over de vervreemding tussen overheid en administratie, zij nooit verwijzen naar concrete activiteiten, maar naar (vermeende en gepercipieerde) doelstellingen, gevolgen en contexten van deze administratie.

Tevredenheid met de werking van overheidsdiensten: specifiek vs. algemeen

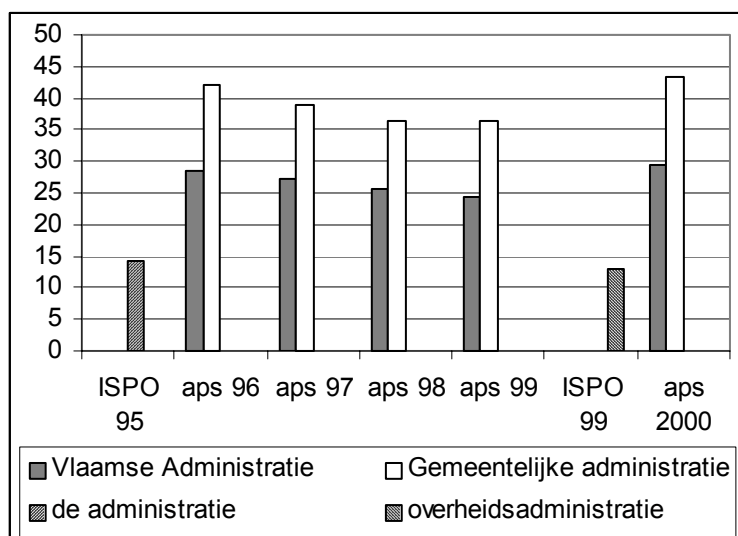
Luisteren naar de gesprekken tijdens een bezoek aan het postkantoor of tijdens een treinreis doet onmiddellijk vermoeden dat de burger onverdeeld negatief staat tegenover (semi)overheidsdiensten. Concrete tevredenheidsmetingen tonen echter een ander beeld. Zo halen de spoorwegen een gemiddelde tevredenheid van bijna 7 op 10 bij hun klanten (NMBS, 2002). Acht op de tien burgers blijken zelfs tevreden over de Belgische fiscus (Dedicated research, 2002). Recent onderzoek naar de beeldvorming van leerkrachten toonde dat het beeld dat leeft bij de bevolking, wanneer er specifiek wordt naar gevraagd in een survey die specifiek over leerkrachten en onderwijs gaat, heel wat positiever is dan wat algemeen werd

aangenomen (Rots & Theunissen, 2001). Bovendien blijkt uit de literatuur dat hoewel (Nederlandse) respondenten zelf een positief beeld hebben van leerkrachten, zij er ook van overtuigd zijn dat de maatschappij hun positief beeld niet deelt (Vrieze, van Kessel, & Mensink, 2000). Hibbing en Theiss-Morse noemen zoiets de Fenno paradox: burgers staan positief t.a.v. specifieke parlementsleden (nl. het parlements lid waarvoor ze zelf hebben gekozen), maar staan negatief t.a.v. het parlement als geheel, terwijl dit toch ook zou kunnen gezien worden als de optelling van individuele parlementsleden (Hibbing & Theiss-Morse, 1995). De evaluatie van de overheid in zijn geheel is verschillend van de optelling van de beoordelingen van de afzonderlijke agentschappen die de overheid uitmaken (Princeton Survey Research Associates & Pew Charitable Trust, 2000). Deze vaststelling is zowat overal te maken: ouders beoordelen de school van hun kinderen als goed, terwijl ze sceptisch staan t.o.v. het onderwijssysteem (Loveless, 1997).

Dinsdale en Marson verwijzen naar onderzoek waaruit blijkt dat hoe specifieker de bevroegde dienst is, hoe hoger de tevredenheidsscore wordt (Dinsdale & Marson, 1999). Bovendien is het oordeel van zij die recent gebruik gemaakt hebben van een dienst over het algemeen hoger, net zoals het laatste contact met een dienst beter scoort dan de algemene beoordeling (Poister & Henry, 1994).

Een mooie illustratie hiervan zijn de ISPO en APS data over vertrouwen. Hoewel de context (verkiezingsonderzoek vs. algemene survey) en de vraagvolgorde (samenstelling van de lijst instellingen) verschillend zijn, menen we de data toch te mogen vergelijken, aangezien bij de instellingen die in beide soorten surveys worden bevroegd de tendensen vergelijkbaar zijn. Een verschil tussen beide surveys bestaat echter in de wijze waarop overheidsadministraties worden bevroegd: de APS survey stelt een vraag naar het vertrouwen in de *gemeentelijke administratie* en de *Vlaamse administratie* (in 97, 98, 99 en 2000); de ISPO survey vraagt naar het vertrouwen in de *administratie* (95) en in de *overheidsadministratie* (99). Wanneer we categorieën 1 en 2 (zeer veel + veel) samennemen geeft dit het volgende resultaat:

Figuur 1: Stereotype beeldvorming over administraties? (ISPO & APS)



Administratie en *overheidsadministratie* krijgen aanzienlijk minder vertrouwen dan *Vlaamse* en *gemeentelijke administratie*. De hoogte van het vertrouwen is sterk verschillend naargelang de abstractie van het begrip. Hoewel we rekening moeten houden met de verschillende context van de bevraging, lijken deze resultaten opnieuw onze stelling te bevestigen, namelijk dat een concrete, specifieke bevraging betere resultaten genereert dan een algemene bevraging.

Del Pino geeft een overzicht (Tabel 1) van de evoluties in de beoordeling van verschillende openbare diensten in Spanje (Del Pino, 2002: 152). De stijging van de spoorwegen en de telefoonmaatschappij valt op. Daarentegen zien we dat de evaluatie van justitie negatiever wordt. De slechtst presterende diensten zijn het stempelkantoor, justitie en de overheidsadministratie. Opnieuw ligt de beoordeling van de overheidsadministratie heel wat lager dan die van de meer specifieke diensten.

Tabel 1: Beoordeling van openbare diensten in Spanje¹ [mate van efficiëntie (veel + tamelijk veel) – (weinig + niet)]

	Sep 92	Juli 94	Juli 95	Apr 96	Juli 96	Juli 97	Juli 98	Juni00
Post	-18	20	28	42	45	45	29	43
Stedelijk vervoer	9	29	44	44	45	49	47	40
Luchtvervoer	17	32	43	41	46			
Spoorwegen	1	24	36	39	43	42	48	38
Onderwijs	18	22	35	28	21	18	18	7
Gezondheidszorg (ziekenhuizen)	-24	-2	2	8	1	11	15	8
Gezondheidszorg (ambulant)	-28	-8	6	8	1	10	-10	11
Sociale dienst	-12	0	19	18	15	13	16	8
Pensioendienst	-13	-5	17	11	9	12	14	3
<i>De overheidsadministratie</i> ²	-26	-26	-7	-19	-8	-4	0	-4
Politie	0	-39	14	30	17			
Telefoon	5	51	59	59	67			
Stempelkantoor	-33	-23	-13	-14	-16	-13	-7	-9
Justitiële dienstverlening	-38	4	-34	-29	-35	-45	-40	-49

Onze ‘Werken aan de Overheid’ (WADO) survey vond een vrij negatieve beoordeling van de ambtenaar, maar een veel positievere van specifieke overheidsgerelateerde beroepen (postbode, vuilnisman enz.). Goodsell merkte een soortgelijk proces reeds eerder op in zijn boek ‘The Case for Bureaucracy’ (Goodsell, 1994): Burgers hebben een negatieve houding t.a.v. de overheid als geheel, maar eens ‘overheid’ meer concreet wordt in surveys, dan verdwijnt deze negatieve houding. De vraag dient hier dus te zijn waarom een algemene bevraging een negatief beeld genereert (één dat aansluit bij de indruk die men zou kunnen krijgen wanneer men luistert naar gesprekken op café, de trein, ...) terwijl specifieke bevragingen meestal een positiever beeld opleveren (zie b.v. ook Villoria, 2000). Heeft dit te maken met het sterker doorwegen van sociale normen en stereotypes? Een stereotype krijgt geen kans om zich te laten gelden in heel concrete situaties, aangezien in deze situaties duidelijke raakpunten worden aangeboden om zich een oordeel te kunnen vormen. Hoe hoger het niveau waarop men gaat meten, hoe meer het gebruikte beoordelingscriterium aan zal sluiten bij het stereotiep beeld van de overheid. Hoe lager het niveau, hoe meer er gebruik zal

¹ Overgenomen van Del Pino (Del Pino, 2002). Tabel gebaseerd op studies van het CIRES-Centro de Investigaciones sobre la Realidad Social, Madrid

² ‘Oficinas de la Administración Pública’. Het gaat hier dus om de algemene term om de klassieke overheidsadministraties, bureaucratieën aan te duiden, of beter, elke plek waar ambtenaren in de breedste zin tewerkgesteld zijn.

worden gemaakt van specifieke criteria. In een algemene bevraging is het kader de sociale norm omdat er geen andere aanknopingspunten zijn om zich een mening te gaan vormen. In een specifieke bevraging zijn de kwaliteitsaspecten van de bevraagde dienst op zich veel belangrijker. Dit verklaart bij voorbeeld ook waarom brandweerdiensten bijna altijd heel positief scoren in een tevredenheidsmeting: aangezien mensen vrij weinig in contact komen met de echte dienstverlening van de brandweer kan men zich bij het geven van een oordeel moeilijk baseren op kwaliteitsaspecten (Miller & Miller, 1991). In de plaats hiervan gaat men zich bij de opinievorming baseren op de missie van de brandweerdienst, die dusdanig is dat men er wel positief tegenover *moet* staan.

Dit geldt niet alleen voor specifieke diensten en administraties, maar blijkt ook te gelden voor instellingen in het algemeen. Steen vindt bij voorbeeld dat de Kerk en het leger in de Baltische staten een hoger vertrouwen genieten (Steen, 1996). Hij verklaart dit door te verwijzen naar de symbolische functie die deze instellingen vervullen: beide zijn niet echt tastbaar (cf. het leger als symbool van de nationale soevereiniteit, het is er gewoon, maar doet, behalve in oorlogstijd, niets tastbaars). Beide instellingen vervullen een missie die sympathiek wordt gevonden, en het is deze missie die wordt gebruikt als ankerpunt voor het vormen van een mening, en niet de specifieke output van deze instellingen omdat deze niet tastbaar is.

Conform de theorie rond stereotypen hoeven de positieve beoordelingen niet in tegenspraak te zijn met het algemene negatieve stereotype beeld van de overheid: Immers, de positieve ervaring met de betreffende overheidsdienst wordt door de respondent gezien als een uitzondering: ‘deze dienst werkt goed, maar dit moet een uitzondering zijn’. ‘Ambtenaren zijn incompetent, maar die ambtenaar die me vorige week heeft geholpen was een goeie, maar dat komt omdat ik toevallig geluk heb gehad’. Het gevolg is dat slechte ervaringen de evaluatie van overheidsdiensten op een negatieve manier beïnvloeden, terwijl positieve ervaringen geen positief effect op de beoordeling bewerkstelligen (Hill, 1992).

Overheid vs. privé-sector

Er bestaat niet alleen een stereotype beeldvorming over de werking van de overheidsdiensten *an sich*. Ook het hanteren van een publiek-privaat tegenstelling lijkt het bestaan van een stereotype beeldvorming aan te tonen. Deakin en Wright wijten dit deels aan het politieke discours (in het VK althans) dat de slogan “public bad, private good” als een ‘Orwelliaanse toverformule’ lijkt te gebruiken (Deakin & Wright, 1990). De private sector wordt gezien als superieur aan de publieke, en door privatisering zullen alle problemen worden opgelost. Terwijl dit beeld heel dominant was totnogtoe, lijkt recent toch een kentering te hebben opgetreden. Dit niet alleen in de bestuurskunde met de opkomst van het *New Public Service*-denken, maar ook in de publieke opinie, onder andere als gevolg van de andersglobalistische beweging, zij het dat de opinie hier naar het andere uiterste neigt (private bad, public good).

Katz, Gutek et al. wijdden een grootschalig onderzoek aan het verschil in beoordeling van private en publieke diensten. Wanneer de respondent de mogelijkheid werd gegeven publieke en private diensten in het algemeen te vergelijken, dan werden private diensten inderdaad beter beoordeeld. Wanneer de bevraging echter heel specifiek werd, namelijk wanneer een vergelijking diende gemaakt tussen de laatst gebruikte private dienst en de laatst gebruikte publieke dienst, dan bleek dit verschil tussen publiek en privaat echter te verdwijnen (Katz, Gutek, Kahn, & Barton, 1977). Opnieuw spelen hier de wetten van het stereotype: in rechtstreekse vergelijkingen laat het stereotype haar invloed gelden, terwijl concrete vragen die invloed doen verdwijnen. Andere onderzoeken bevestigen wat Katz et al. hebben vastgesteld: er blijken heel weinig verschillen te bestaan in de beoordeling van private en overheidsdiensten (Citizen-Centred Service Network, 1999).

Van Slyke & Roch deden onderzoek in Georgia (VS) naar de tevredenheid van gebruikers met sociale en gezondheidsdiensten (Van Slyke & Roch, 2002). Een aantal van deze diensten worden door de overheid zelf aangeboden, andere worden uitbesteed aan non-profit organisaties. Nu bleek dat de tevredenheid van de gebruikers hoger ligt wanneer de respondenten meenden dat de dienst werd aangeboden door een non-profit organisatie, ook indien dit in werkelijkheid niet het geval was. Tevredenheid blijkt dus samen te hangen met de veronderstelde status van de organisatie, niet met de werkelijke status. Méér nog, respondenten in hun onderzoek die ontevreden zijn met de dienstverlening van de sociale

dienst, waren van mening dat ze met een overheidsdienst en niet met een non-profit organisatie te maken hadden, ook al was dit in werkelijkheid niet zo.

2.2 VERALGEMENING VAN ‘DE OVERHEID’?

In de vorige paragrafen stond het onderscheid tussen specifieke en algemene bevragingen centraal. Stereotype beelden van de overheid blijken alleen de kop op te steken als er niet naar specifieke zaken wordt verwezen. Nu is het echter zo dat ‘de overheid’ een vrij algemeen en ongedefinieerd concept is voor de meeste burgers. De vraag is of er één algemene houding bestaat tegenover ‘de overheid’ of ‘de administratie’ dan wel of er in deze houding wordt gedifferentieerd tussen verschillende onderdelen van deze overheid. Om de houding tegenover de overheid vanuit de stereotype theorie te kunnen verklaren, dient er een zekere mate van veralgemening op te treden. In het bovenstaande werden reeds een hele reeks voorbeelden aangehaald, en ook uit ander onderzoek is gebleken dat burgers niet altijd zomaar (kunnen) differentiëren tussen verschillende overheidsinstellingen (Muller & Jukam, 1977; Stipak, 1979; Steen, 1996; Mishler & Rose, 1997; Uslaner, 1999).

Burgers gebruiken niet alleen erg algemene termen als ‘de administratie’, ‘de staat’ of ‘de bureaucratie’ wanneer ze hun ongenoegen uiten. De locatie van deze administratie vervult een gelijkaardige rol. De hoofdstad is dan niet enkel een stad, maar eerst en vooral de *zetel* van deze ‘bureaucratie’. “*Is Washington really the problem?*” vraagt Uslaner zich af in zijn onderzoek naar vertrouwen in de overheid in de Verenigde Staten (Uslaner, 1999). Belgen hebben het vooral over ‘Brussel’ en niet over de Federale of regionale administratie. Zo wijt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een deel van haar povere imago aan de aanwezigheid van de Europese *bureaucratie [sic]* die meestal gewoonweg wordt aangeduid als ‘Brussels’ (Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2001). Voor Hibbing en Theiss-Morse is *Congress* een gelijkaardige algemene term om te verwijzen naar de overheid (Hibbing & Theiss-Morse, 1995).

Deze generalisatie heeft tot gevolg dat alle instellingen die van dichtbij of veraf iets te maken hebben met een vrij vaag concept “overheid” worden geëvalueerd vanuit dezelfde factoren, die eigen zijn aan het beeld dat leeft over ‘overheden’ of ‘ambtenaren’, en niet vanuit specifieke evaluatiecriteria eigen aan deze diensten. In zekere zin zouden we dus kunnen

zeggen dat het niet zozeer de reële werking van de overheidsdiensten is die van belang is, maar ook het feit of er wordt gedifferentieerd tussen overheden en overheidsdiensten en of het gebruik van een prestatie criterium bij het beoordelen van de overheid is ingeburgerd. In die zin leidt de aandacht voor een verbeterde werking van overheidsdiensten niet alleen tot een verbeterde werking, maar beïnvloedt deze aandacht ook het gebruikte beoordelingscriterium van de overheid. Het feit of iemand generaliseert, of beter, differentieert, maakt deel uit van het socialisatieproces en is een leertraject (Berger & Luckmann, 1966). Generalisatie kan daarom wijzen op een lager niveau van politieke socialisatie of op een afwijkende vorm van socialisatie (of integendeel, wanneer we veronderstellen dat het stereotype beeld van ‘de’ overheid leeft, van een geslaagde socialisatie) (Stipak, 1977). Wanneer mensen geleerd wordt ‘de overheid’ op een gedifferentieerde manier te benaderen wordt het makkelijker aan deze ‘overheid’ extreem goede of slechte karakteristieken toe te schrijven.

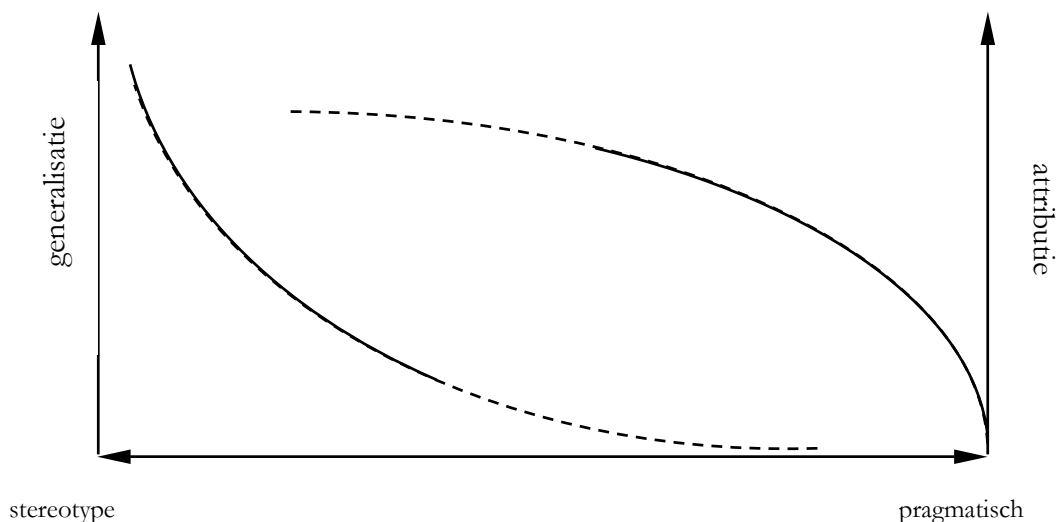
2.3 TWEE SOORTEN ANTWOORDEN

Zoals gezegd kunnen we de beeldvorming over administraties en over ambtenaren niet volledig terugvoeren op hun prestaties, noch volledig op stereotype beelden. De vraag is nu wanneer, waarom en in welke mate het beeld is terug te voeren op waarheidsgetrouwe evaluaties van de reële situatie of op de werking van het stereotype. Wanneer burgers naar hun mening wordt gevraagd over de werking van de overheid, dan kunnen ze putten uit twee mogelijke niveaus van antwoorden: het algemene, ideologische of stereotype niveau en het meer specifieke, pragmatische niveau (Katz et al., 1977; Rainey, 1996). Welk van de twee niveaus gekozen wordt, hangt af van de context waarin de vraag wordt gesteld. Tijdens een spontane discussie op café of in de trein zal sneller naar het stereotype worden verwezen, terwijl het in een gebruikersbevraging voor de hand ligt te refereren aan een concrete ervaring met de bevroegde dienst. Mensen gebruiken in het vormen van hun opinie gebruik van die feiten en ideeën die op dat moment het dichtst in de buurt liggen (Zaller, 1996). In veel gevallen is dit het stereotype of algemene beeld van ‘overheid’ of ‘ambtenaar’, maar in andere gevallen zijn concrete aangrijpingspunten aanwezig waaraan de attitude kan worden verankerd.

Nu is het ook zo dat het referentiekader in het geval van de stereotype antwoordstrategie niet noodzakelijk beperkt wordt tot stereotypen over overheidsdiensten of ambtenaren, maar dat dit kan worden uitgebreid naar ‘de overheid’, ‘politiek’, ‘Brussel’ edm.

Onderstaande figuur toont dat praten over overheidsdiensten, onder andere onder de vorm van antwoorden op surveyvragen, eerder kan gebaseerd zijn op stereotype gronden, of eerder op pragmatische gronden. Bij een pragmatisch antwoord kunnen attributieproblemen voorkomen: de burger gaat private diensten gaan zien als overheidsdiensten, vermengt de verschillende niveaus, verwijst naar de verkeerde dienst of naar diensten die niet bestaan, enz. (Hoogland DeHoog, Lowery & Lyons, 1990). Naarmate attributie moeilijker wordt, verhoogt de kans naar een stereotype vorm van antwoorden te vergelijken. Stereotypen van zijn kant hangt samen met generalisatie: er wordt niet langer gedifferentieerd tussen overheidsdiensten of overheden onderling. In de plaats wordt een amorf of zelfs mythisch begrip ‘overheid’ of ‘ambtenaar’, of misschien meer nog ‘Brussel’ of ‘de staat’, gebruikt.

Figuur 2: Attributieproblemen en generalisatie van het beeld van de overheid



Het bestaan van deze twee antwoordstrategieën toont dat ‘foutieve’ opvattingen over de werking van overheidsdiensten niet alleen het gevolg zijn van het ontbreken van informatie of foute informatie (cf. het attributieprobleem), maar meer nog van de relatie tussen stukken informatie en de context waarbinnen de informatie wordt aangereikt en/of gebruikt. De belangrijkste vraag is nu waar de grens ligt tussen pragmatische en stereotype antwoorden, en vooral, hoe en door wie die bepaald wordt. Hoe sterk moet ‘de grond van waarheid’ zijn wil

iets worden aanvaard als ‘echt’, en hoe oud mag een verhaal over een bepaalde ervaring met een overheidsdienst zijn om nog te gelden als een realistische benadering van de actuele situatie? Wat bepaalt wie zich wanneer en waarom en omwille van welke gebeurtenissen waar bevindt op de schaal pragmatisch-stereotype?

HOOFDSTUK 3 Bestendige en versterkende factoren van de negatieve beeldvorming over ambtenaren

De aandacht voor het verbeteren van de werking van de overheid met de bedoeling het beeld dat burgers hebben van de overheid te verbeteren richt zich vooral op directe persoonlijke ervaringen van burgers met de overheid: indien er voor gezorgd wordt dat elk contact met een administratie op een kwaliteitsvolle manier gebeurt dan zal de burger zijn of haar beeld moeten bijstellen. In tweede instantie wordt ook verondersteld dat deze strategie zal bijdragen tot een positiever beeldvorming doordat burgers met elkaar praten over hun ervaring: de beeldvorming wordt positiever omdat ik van vrienden, collega's, burens en familie verhalen hoor over –deze keer positieve- ervaringen. Wat hierbij over het hoofd wordt gezien is dat deze stereotypen ook door middel van andere kanalen worden verspreid en in stand gehouden.

De uitingen van stereotypen kunnen verschillen, en er zijn een aantal stadia te onderscheiden (Allport, 1958):

Antilocution: het antagonisme wordt uitgedrukt in gesprekken met gelijkgezinden, en soms met vreemden. Hier kunnen we verwijzen naar de meest verspreide vorm van antagonisme t.a.v. overheidsdiensten: ze zijn een geliefkoosd onderwerp onder vrienden (of de straffe verhalen erover dan toch) en collega's. *Antilocution* is niet alleen een uiting van het stereotype, maar versterkt tegelijkertijd dit stereotype. We zullen gebruik maken van sociale diffusietheorie en de *spiral of silence hypothesis* om de verspreiding en bestendiging van stereotypes te verklaren.

Vermijding: bij een sterkere vorm van stereotypering worden de leden van de geïsoleerde groep vermeden, zelfs indien dit ongemak creëert bij de vermijder. Ott en Shafritz geven het fictieve voorbeeld van een persoon die een rijbewijs aanvraagt en zich, vanuit de door het stereotype gecreëerde verwachting, heel combattief en negatief opstelt in de relatie met de ambtenaar, wat tot gevolg heeft dat deze ambtenaar zich dan ook geen moeite getroost om deze gebruiker op een efficiënte manier te helpen (Ott & Shafritz, 1995). We hebben dus te maken met een self-fulfilling prophecy, of een self-regenerating cycle, zoals beide auteurs het zelf noemen. Wellicht de meest duidelijke aanwijzing voor dit gedrag is de vaststelling dat de

overheid niet populair is als werkgever. Vermijding geeft een aanduiding van de moeilijkheid om stereotypes recht te zetten, net omdat het bestaan van een vermijdingsreactie de mogelijkheid om enerzijds de prestatie van de overheid te verbeteren, anderzijds de communicatie erover te verbeteren verhindert. Mensen zullen steeds minder geneigd zijn bij de overheid te gaan werken, wat de kwaliteit van het personeel aantast, politici zullen minder geneigd zijn budgetten voor hervormingen vrij te maken vanuit de veronderstelling dat “het toch geen zin heeft” en burgers zijn niet vatbaar voor communicatie over verbeteringsinitiatieven omdat de overheid niet gezien wordt als een betrouwbaar communicator en omdat de vermijdingsreactie ervoor zorgt dat een groot aantal boodschappen eenvoudig niet opgemerkt of gelezen worden. Deze vermijding is wellicht reeds een verklaring voor de beperkte kennis van de Vlaming over politiek (Cambré, Billiet & Swyngedouw, 1997)

De drie volgende stadia zijn in dit kader minder relevant en we zullen ze hier dan ook niet in detail bespreken.

3.1 DIFFUSIE EN INTERPERSOONLIJKE BEÏNVLOEDING

Het stereotype beeld als sociale norm

Zoals gezegd zullen we het hier niet hebben over de manier waarop het veronderstelde stereotype is ontstaan. We zullen het wel hebben over de manieren waarop een dergelijk stereotype wordt bestendigd. Hiervoor zullen we ons baseren op sociologische en communicatiewetenschappelijke diffusietheorieën (Rogers, 1995). Hoewel deze diffusietheorieën werden geconcipieerd in onderzoek naar de diffusie van innovaties, lijken ze ons ook bruikbaar voor onderzoek naar de bestending van overtuigingen. Elke bijkomende, nieuwe (of herhaling van oude) informatie over de werking van de overheid en de overheidsdiensten kunnen we beschouwen als een specifieke ‘innovatie’ waarvan we de diffusie willen nagaan. Belangrijk in deze benadering is dat communicatie niet alleen wordt teruggevoerd op de (massa)media, en desgevallend de overheidscommunicatie, maar dat het belang van opinieleiders en groepsnormen wordt onderkend. Ook interpersoonlijke gesprekken krijgen opnieuw een belangrijke rol toebedeeld (Lazarsfeld, Berelson & Gaudet,

1965). In tegenstelling tot de klassieke benaderingen t.a.v. overheidscommunicatie benadrukken deze theorieën het belang van communicatienetwerken en van een multi-actor benadering.

In zijn onderzoek naar politieke attitudes vond Weatherford dat politieke attitudes worden beïnvloed door de sociale context waarin de bezitters van deze attitudes zich bewegen. Met andere woorden: de kern van sociale beïnvloeding wordt hier verschoven van de klassieke socio-demografische variabelen naar netwerken. Dit houdt in dat de attitudes binnen een sociaal netwerk, Weatherford koos een lokaal netwerk, een buurt, een grote mate van harmonisatie gaan vertonen (Weatherford, 1982). Brudney en England, in onderzoek toegespitst op de evaluatie van openbare dienstverlening komen tot een zelfde conclusie: *Similarly, given the demographic homogeneity of most urban neighbourhoods, an individual's assessment of city services may result from his or her adoption of the norms and expectations of a trusted reference group, rather than from an independent judgment of the quality of services per se (Brudney & England, 1982: 128).*

Hoewel de ontvanger van een boodschap zelf een selectieve rol speelt bij de ontvangst van boodschappen (Fauconnier, 1995), wordt deze ontvangst of perceptie in grote mate beïnvloed door sociale normen. Bovendien is het zo dat *diffusion processes, for instance, are both specialized and highly subject to self-selection of interaction partners (Weatherford, 1982: 122).* Communicatie vanuit de overheid zal dus niet noodzakelijk de gewenste effecten teweegbrengen omdat de bron niet zomaar vertrouwd of aanvaard wordt. Informatie komende van 'peers' is nog steeds sterker, ook al omdat deze door de ontvanger zelf worden geselecteerd.

De *spiral of silence* hypothese stelt dat de perceptie van de samenstelling van de publieke opinie een invloed heeft op het uitspreken van de eigen opinie, als gevolg van een terughoudendheid om geïsoleerd te komen staan met een afwijkende mening (Noelle-Neuman, 1974; Glynn, Hayes & Shanahan, 1997). De eigen mening, of toch zeker de manier waarop deze wordt uitgesproken, wordt dus beïnvloed door wat men denkt dat de algemene mening is. Uiteraard gaat het hier om een perceptie van deze algemene mening en van de mening van de gespreksgenoten. Indien mensen denken dat hun omgeving een negatieve

houding heeft t.a.v. de overheid, zullen ze zelf ook een negatieve houding innemen. De negatieve beeldvorming over de overheid kan dus benaderd worden als een sociale norm.

Soortgelijk onderzoek in de jaren '70 onderzocht zo de gepercipieerde meningen t.a.v. rassensegregatie in de VS. Daar waar slechts weinigen zichzelf als een voorstander van segregationisme bestempelden, bleek de inschatting van het aantal segregationisten in de maatschappij als geheel door deze respondenten toch twee tot drie maal hoger te liggen (O'Gorman, 1975). Volgens O'Gorman hangt dit patroon af van de culturele setting waarbinnen naar een mening wordt gevraagd: *within a cultural setting that stresses racial equality, the existence of racial segregation benefitting whites at the expense of blacks can lead whites to the not unreasonable conclusion that such separation is preferred by many, if not most, whites. On the other hand, the presence of blacks in more racially integrated settings would warrant a quite different conclusion by whites about white racial values and norms.*

Van Langenhove en Harré plaatsen het discursieve aspect van (het gebruik en de instandhouding van) stereotypes meer op de voorgrond. Stereotypes zijn volgens hen een retorisch instrument om zichzelf te positioneren in de maatschappij. Onderzoek moet volgens hen dus niet alleen oog hebben voor de inhoud van stereotypes en de cognitieve processen die deze teweegbrengen, maar ook voor de wijze waarop stereotype beelden aanwezig zijn in de maatschappij (verspreiding, verdeling) (Van Langenhove & Harré, 1994: 368). Ze geven volgend voorbeeld met betrekking tot het gebruik van stereotype beelden over 'verwarde filosofen':

Probably, in many cases the reason [voor het gebruiken van het stereotype beeld van een 'filosoof'] can be very simple: people know that a certain public image is often used and that it makes rather a good impression when one simply conforms to the 'general' idea. So without too much reflection they will call upon that image. In terms of positioning this means first and above all that the speaker is positioning him/herself towards the other speaker as somebody who acts in conformity with the 'general ideas' that live in what(s)he believes to be their common moral order. If the addressee sees him(her)self as part of a moral order in which the cartoon –stereotypes of philosophers are not much

appreciated, (s)he will possibly object and say something like ‘wait a minute, that’s unfair, not all philosophers are etc.’. Whether or not the other speaker will object depends to some extent on his/her beliefs about philosophers but equally so on how (s)he wants the conversation to proceed. If these persons are in the middle of a business transaction, person B will probably not take up this point in order not to upset the other party. (Van Langenhove & Harré, 1994: 367)

Deze perceptie van de publieke opinie (of van hoe je eigen uitspraak zal overkomen) kan door een groot aantal factoren worden beïnvloed. In deze paragraaf zullen we alleen de mond-aan-mond (anti-)reclame en urban legends bespreken. In de volgende paragrafen komt de invloed van media en van verschillende opinieleiders (politici en ambtenaren) aan bod.

Gezien de veronderstelling dat de beeldvorming over overheidsdiensten in grote mate is gebaseerd op een stereotype, kunnen we veronderstellen dat het vertellen van ‘straffe verhalen’ ook bijdraagt aan de sociale status van de verteller. Geleidelijk aan raken dergelijke verhalen losgeweekt van hun oorsprong, zodat ze vaak zijn gebaseerd op ‘oude’ feiten, en losgeraakt van hun oorspronkelijke verteller of inhoud. Wanneer gevraagd naar zijn mening over de heersende opinie over de slechte werking van de overheid, zegt federaal ombudsman Herman Wuyts dat die altijd is *‘gebaseerd op enkele zeer concrete gevallen. Die gevallen, die dan ook echt kafkaïaans zijn, worden eindeloos uitvergroot en herhaald. Het is bekend dat de mens zeer gevoelig is voor sterke verhalen. Maar het zijn en blijven uitzonderingen.’* (Knack, 2000).

In veel gevallen kunnen we spreken over administratieve mythes en urban legends. Deze kunnen, omdat ze voor waar worden aangenomen een belangrijke invloed hebben op de opinie. Samen met een stereotiep beeld dat niet op voldoende wijze wordt gecounterd kunnen deze urban legends deel gaan uitmaken van de politieke of nationale cultuur (cf. vergelijk dit met opmerkingen als zouden Belgen zich nooit op een positieve manier uitlaten over hun eigen land).

Ervaringen met overheidsdiensten zijn een belangrijke bron van ontevredenheid. In veel gevallen echter worden meningen gebaseerd op (vermeende) ervaringen van anderen: iemand die een slechte ervaring heeft gehad met een overheidsdienst zal hierover vertellen. Marketing onderzoek stelt dat ontevreden klanten aan gemiddeld 7 personen over hun negatieve ervaring vertellen. Tevreden klanten daarentegen doen dit niet. Dus kunnen we veronderstellen dat een negatieve houding zich sneller zal verspreiden dan een positieve. Inspanningen om goede dienstverlening aan te bieden moeten dus op grote schaal gebeuren willen ze invloed hebben op de publieke opinie.

In deze diffusiebenadering ligt echter ook het belangrijkste struikelblok in het benaderen van de beeldvorming over de overheid als een stereotype. Onderzoek naar de relatie tussen sociaal kapitaal en vertrouwen lijkt te suggereren dat mensen die over veel sociaal kapitaal beschikken meer vertrouwen hebben, d.i. een positievere houding innemen tegenover de overheid (Elchardus & Smits, 2001). Opvallend genoeg blijkt de sociaal-kapitaal theorie net die factoren aan te duiden als bijdragend tot vertrouwen in de overheid welke wij aanstippen als bijdragend tot de verspreiding van de negatieve beeldvorming.

Inderdaad, indien er, zoals wij veronderstellen, een negatief stereotiep beeld van de overheid zou bestaan, dan zouden lidmaatschappen in veel verenigingen door het frequentere contact met andere mensen moeten leiden tot een hogere blootstelling aan allerlei stereotype beelden, en dus tot een versterking ervan. Sociaal kapitaal als een diffusiekanaal van het dominant discours dus.

Dit betekent niet dat deze sociaal-kapitaal benadering onze stereotype benadering ongeldig maakt. Het onderzoek naar sociaal kapitaal richt zich vooral op lidmaatschappen van verenigingen en sociale contacten, terwijl we in onze benadering een bredere invulling hebben gegeven aan sociale beïnvloeding (pers, opvangen van uitspraken van vreemden waarmee je geen sociale band hebt enz.). Bovendien zegt een analyse van lidmaatschappen en sociale contacten vrij weinig over de sociale druk die er in deze contacten bestaat. Een beperkt aantal sociale contacten die een dwingend en beklemmend karakter hebben is nog steeds verschillend van een reeks sociale contacten waarbinnen op een meer kritische wijze wordt geïnterageerd. Binnen al deze verenigingen wordt misschien op een andere manier gepraat

over de overheid, onder andere door een eventuele debatcultuur en door de ervaring met het nemen van verantwoordelijkheden en het organiseren van zaken.

Het is wel zo dat de sociaal kapitaal benadering vertrouwen in de overheid op een nogal éézijdige manier bekijkt. Vertrouwen wordt gezien als een deugd, als een must. Het centrale element in deze benadering is het streven of instandhouden van een waardenconsensus in de maatschappij. Hiermee wordt kritiek op bestaande instellingen, normen en gebruiken in feite niet gefaciliteerd, terwijl deze sociale contestatie nochtans een creatieve functie kan vervullen (Cohen, 1999, bv. het kritisch ingaan tegen beelden over de administratie die men als onjuist percipieert). De rol van en mogelijkheid tot ‘contestatie’ binnen een sociale groep en de relatie met sociaal kapitaal blijft echter onduidelijk. Een mogelijke aanzet tot verder onderzoek vinden we opnieuw bij Weatherford, die vond dat “...*upper status individuals seem to belong to networks characterised by more disagreement in political discussions than lower status persons*” (Weatherford, 1982: 129). Dit zou kunnen impliceren dat de relatie tussen sociaal kapitaal en vertrouwen niet noodzakelijk dezelfde is voor elke socio-economische statusgroep.

We kunnen echter niet om de vaststelling heen dat verenigingen ook kunnen dienen als diffusiekanalen voor wantrouwen: lidmaatschap in verenigingen geaffilieerd met het Vlaams Blok moet inderdaad als ‘sociaal’ kapitaal worden gecategoriseerd, maar het valt te betwijfelen of het dit soort sociaal kapitaal is dat het vertrouwen bevordert. Integendeel, lidmaatschap in verenigingen waarin het dominante discours er één is van een slecht werkende overheid, en waarin dit discours nog sterker is dan het algemene stereotype, is op die manier een ideaal verspreidingsmiddel van negatieve beelden.

In verschillende soorten verenigingen kunnen verschillende soorten normen worden doorgegeven. Deze sociale normen zijn dan ook niet noodzakelijk dezelfde dan deze die in de maatschappij als geheel leven. Billiet et. al. vinden een relatie tussen vertrouwen en lidmaatschap van politieke organisaties, maar geen relatie tussen vertrouwen en lidmaatschap van andere verenigingen (Billiet, Cambré & Swyngedouw, 1997). Dit duidt erop dat socialisatie op een andere manier verloopt, of liever, dat de leden gesocialiseerd worden in verschillende sets van normen. Binnen het onderzoek naar de relatie tussen sociaal kapitaal en

vertrouwen dienen dus twee aspecten worden onderscheiden: sociaal kapitaal als generator van vertrouwen omdat binnen sociale verbanden samenwerking en democratie worden aangeleerd, en sociaal kapitaal als factor in het socialiseren van de leden van de sociale groep, een socialisatie die zowel positieve als negatieve houdingen t.a.v. de overheid kan aanleren en doorgeven.

Sociale opvattingen over de werking van de administratie

Het meten van stereotype beelden is vrij moeilijk aangezien we het hier vooral hebben gehad over vermeende stereotype beelden, en aangezien we te maken hebben met een ‘objectieve realiteit’ die eveneens moeilijk te meten valt. Een aantal vragen in de WADO survey handelden over de perceptie van de sociale context waarbinnen uitspraken over de werking van de overheid worden gedaan. De antwoorden staan in Tabel 2.

Tabel 2: Algemene opinie werking van de overheid (WADO)

%	<i>helemaal</i>		<i>niet</i>		<i>helemaal</i>
	<i>oneens</i>	<i>oneens</i>	<i>(on)eens</i>	<i>eens</i>	
Iedereen heeft wel een mening over politiek en ambtenaren, maar in feite weten de mensen er niet genoeg over om zich zo'n mening te vormen	0,8	10,3	14,8	59,9	11,4
De manier waarop je mensen op café, in de trein, bij de bakker enz. over de overheid hoort praten sluit dicht aan bij de werkelijkheid	2,5	33,0	30,2	26,8	2,9
Zeggen dat de overheid goed werk levert is erom vragen uitgelachen te worden	1,8	41,3	25,9	23,7	3,9
De overheersende mening in de maatschappij is toch wel dat de overheid slecht werkt	1,0	23,9	25,3	41,6	5,4

Jongeren zijn het massaal oneens met de stelling dat ‘zeggen dat de overheid goed werkt levert erom vragen is uitgelachen te worden’. Bij de ouderen zijn de meningen eerder verdeeld over eens en oneens.

Tabel 3: Tevredenheid met overheidsdienstverlening * overheersende mening in maatschappij is dat de overheid slecht werkt (WADO)

	<i>ontevreden</i>	<i>niet (on)tevreden</i>	<i>tevreden</i>
Oneens	2,0	7,0	16,8
Niet eens, niet oneens	2,7	11,2	11,9
Eens	12,4	22,8	13,2

Er zijn bijna geen respondenten die het *oneens* zijn met de stelling dat de overheersende mening negatief is, en tegelijkertijd zelf een lage tevredenheid hebben. Anderzijds gebeurt het wel vaak dat men zelf tevreden is over de dienstverlening, en tegelijkertijd vindt dat de overheersende mening negatief is. Anders gezegd: *als men zelf ontevreden is, dan is men van mening dat de anderen dit ook zijn. Als men daarentegen zelf tevreden is over de werking van de overheidsdiensten, dan kan men toch uiteenlopende percepties hebben over de inhoud van de overheersende mening in de maatschappij.* “De anderen, ja, die zijn erg negatief, maar ikzelf ben best wel tevreden”.

Wat opvallend is, is dat de antwoorden op de uitspraak “de manier waarop je mensen op café, in de trein, bij de bakker enz. over de overheid hoort praten sluit dicht aan bij de werkelijkheid” sterk samengaan met de houding t.a.v. migranten (profiteren van sociale zekerheid, gevaar voor tewerkstelling Belgen,...)³. Dit zou erop kunnen wijzen dat beide opinies door een gelijkaardig proces tot stand komen, met name door conformiteit met de veronderstelde dominante opvatting in de maatschappij. Verder onderzoek is hier nodig.

Zoals gezegd bestaat er een wisselwerking tussen de eigen opinie en de perceptie van de algemene opinie in de maatschappij. In de WADO postenquête werden daarom volgende drie vragen gesteld:

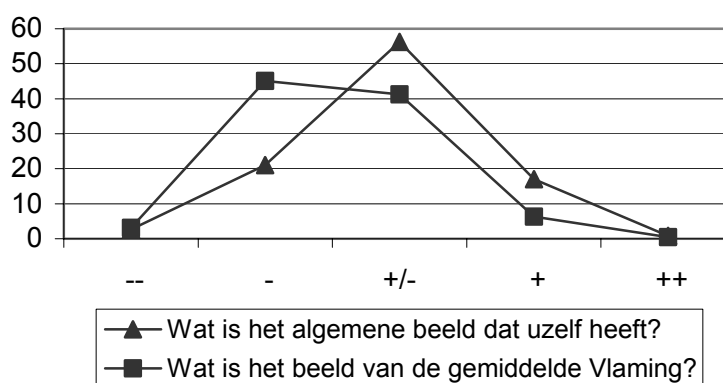
- Wat is het algemene beeld dat uzelf over ambtenaren en overheidsadministraties heeft?
- Wat is volgens u het beeld dat uw gezins- of familieleden over ambtenaren en overheidsadministraties hebben?

³ Correlaties: o.a. $r = .237$ voor ‘gastarbeiders komen hier profiteren van de sociale zekerheid’; $r = .190$ ‘gastarbeiders zijn een gevaar voor de tewerkstelling van de Belgen’

- Wat is volgens u het beeld dat de gemiddelde Vlaming over ambtenaren en overheidsadministraties heeft?

Tussen het beeld dat men zelf heeft en het beeld dat men toeschrijft aan de gezinsleden bestaat slechts een klein verschil ($\tau = .629$). Ook met het beeld dat de gemiddelde Vlaming wordt toegeschreven bestaat een stevige correlatie ($\tau = .483$), maar dit beeld is aanzienlijk negatiever (gemiddeld 2.54 t.o. 2.92). Van de respondenten geeft 48.2% dezelfde score op beide vragen, 39.5% schrijft de gemiddelde Vlaming een negatiever beeld toe. Iets meer dan 7% schrijft de gemiddelde Vlaming een positiever beeld toe dan zichzelf.

Figuur 3: Gepercipieerd beeld overheidsadministraties bij gemiddelde Vlaming (WADO)



Wanneer we deze drie profielen gaan vergelijken met de vertrouwens- en tevredenheidsscores, dan zien we enerzijds een groep die een positief beeld heeft van de overheid, maar die het beeld van de gemiddelde Vlaming erg negatief inschat, en anderzijds een (klein) groep met lage tevredenheid en vertrouwen, maar die van mening is dat de gemiddelde Vlaming heel wat positiever denkt. Dit doet vermoeden dat we dan ook te maken zullen hebben met twee totaal verschillende verklaringspatronen voor het wantrouwen en de ontevredenheid met overheidsdienstverlening. Bij de eerste groep leeft blijkbaar een opvatting dat het algemene beeld over de overheid in de maatschappij erg negatief is, maar persoonlijk heeft men weinig te klagen. Bij de tweede groep lijkt het alsof we kunnen spreken van een vorm van relatieve deprivatie, of lijkt het alsof persoonlijke ervaringen met de overheid het negatieve beeld determineren. Deze groep ziet zichzelf duidelijk als slechter af, als een uitzondering. Dit wordt ook gereflecteerd in een lagere gemiddelde tevredenheid voor *alle* bevraagde overheidsdiensten.

3.2 BUREAUCRATIC BASHING

Bureaucratic bashing is een term die wordt gereserveerd voor negatieve uitlatingen van politici over ambtenaren en de administratie. De term wordt normatief gebruikt en impliceert twee zaken:

- de uitlatingen zijn selectief en (gedeeltelijk) onjuist
- de uitlatingen zijn geïnspireerd door een zeker eigenbelang van politici die andere motieven hebben dan alleen wantoestanden in de administratie aan te kaarten.

‘Bureaucratic bashing’ is niet alleen een bron van negatieve beeldvorming over de administratie, maar eveneens een product: *“Kennelijk heeft het gangbare oordeel over het overheidsoptreden meer met het imago van de overheid te maken dan met de vaststelling van feiten. Het is dat imago dat vervolgens uitgangspunt is voor het handelen van politieke actoren.”* (Ringeling, 1993: 225)

‘Bureaucratic bashing’ is een vrij populair thema in het onderzoek naar beeldvorming over ambtenaren (Lee, 2000). Volgens Haque is het fenomeen vrij recent (Haque, 1998). Hij stelt dat er in het verleden vrij weinig openlijke beschuldigingen aan het adres van de administratie werden geuit door politici, maar dat tot de strategie werd overgegaan wanneer duidelijk werd dat de bevolking steeds ontevredener werd over het *politieke* systeem. Politici zouden *bureaucratic bashing* zijn gaan gebruiken om er politieke winst uit te puren omdat ze weten dat dit gevoel aanwezig is bij de burger, waardoor de publieke perceptie werd versterkt. Deze dominantie van ontevredenheid over het *politieke* systeem op ontevredenheid over de administratie wordt ook gedeeltelijk ondersteund door cijfers: Het Canadian Centre for Management Development verwijst naar Canadees onderzoek dat de vraag stelde aan respondenten of ze aan politici, ambtenaren of beide dachten wanneer ze zich een mening vormden over ‘vertrouwen’ in de overheid: 67 % van de respondenten zei in de eerste plaats aan politici te denken, 16 % aan ambtenaren (Dinsdale & Marson, 1999). De Amerikaanse *Council for Excellence in Government* vroeg aan de respondenten van een survey wie er volgens hen verantwoordelijk was voor wat er mis gaat met de overheid. Ambtenaren

kwamen hier helemaal onderaan te staan, daar waar belangengroepen, media en verkozenen de lijst aanvoerden. Tegelijkertijd werden ambtenaren ook verondersteld weinig potentieel te hebben om de situatie te verbeteren (Council for Excellence in Government, 1999). Uiteraard beantwoordt dit laatste niet de vraag naar het waarom: omdat de burger de ambtenaren als machteloos ziet, of omdat ambtenaren incompetent worden geacht.

In de meeste gevallen genieten de overheidsadministraties een hoger vertrouwen dan politieke instellingen, doch we kunnen niet stellen dat de verschillen erg uitgesproken zijn. Alleen wanneer we vergelijken met politieke partijen is een duidelijk verschil op te merken. Dekker stelt vast dat, wanneer we de klassieke vragenbatterij naar het vertrouwen in een lijst instellingen analyseren, het oordeel over ambtenaren zowel met het oordeel over politiek en openbaar bestuur als met het oordeel over de economische en bureaucratische machten samengaat (Dekker, 2001).

Thad E. Hall analyseerde de speeches in twee legislaturen van het Amerikaanse Congress op de manier waarop naar individuen in de overheid en de administratie werd verwezen (Hall, 2002). Hij onderscheidde 4 verschillende termen: *bureaucrat*, *public servant*, *civil servant* en *government worker*. De term *bureaucraat* kwam meest voor en wordt hoofdzakelijk in een negatieve context gebruikt. Het negatieve gebruik van de term lijkt zelfs toe te nemen, wat wordt verklaard door het feit dat in de tweede onderzochte legislatuur de meerderheid *Republican* was. *Democrats* blijken de term *bureaucraat* vooral te gebruiken als antwoord op aanvallen van de *Republicans*. De andere termen kwamen eerder voor in een positieve context. Wanneer de term ‘public servant’ werd gebruikt, dan leek die eerder te verwijzen naar overheidsfunctionarissen die op pensioen gingen of waren overleden en naar de parlementsleden zelf, en het gebruik was dan ook positief. Hij onderzocht ook waar de personen waarnaar werd verwezen dan werkten en vond dat de parlementsleden bijna nooit naar een specifieke organisatie verwezen wanneer ze het hadden over individuen in de administratie, wat hem doet besluiten dat “*bureaucrats*” *are everywhere yet nowhere*, iets wat opnieuw conform de principes van stereotypering is. In meer dan de helft van de gevallen werd niet alleen op een negatieve manier verwezen naar bureaucraten, maar werd deze groep ook expliciet gecontrasteerd met andere groepen: b.v. leraars en ouders zelf weten beter hoe te onderwijzen dan een bureaucraat in Washington. De term *bureaucraat* wordt hier gebruikt als

een negatief symbool dat wordt vergeleken met een beter geacht alternatief. Hij besluit met de opmerking dat het woord *bureaucraat* wordt gebruikt om debatten in *Congress* te kaderen (o.a. over de rol van de overheid), net zoals de begrippen *communist* of *big business* werden gebruikt in anderen perioden. Door dit politieke gebruik, onder andere als gevolg van een ideologische dissensus tussen Democrats en Republicans over de rol van de overheid in de maatschappij zijn ambtenaren volgens Wildavsky het slachtoffer van debatten en discussies die op geen enkele manier door hen kunnen worden gecontroleerd (Wildavsky, 1988).

Bureaucratic bashing heeft vooral een negatieve bijklank: doel ervan is het bereiken van bepaalde politieke doelstellingen te faciliteren, zoals het aan de macht brengen van de eigen partij. Daar waar het proces vanuit één invalshoek een positief gevolg heeft, heeft het vanuit andere perspectieven een negatief effect. Zo kan het de motivatie en rekruteringskracht van de overheid aantasten (Haque, 1998). Hall verwijst naar uitspraken van Bill Clinton als zou *bureaucratic bashing* deels hebben bijgedragen aan het creëren van een omgeving waarin het opblazen van overheidsgebouwen (cf. Oklahoma) als ‘juist’ wordt gezien (Hall, 2002). Ook Terry stelt dat de politieke retoriek wel degelijk een invloed heeft op wat burgers denken over ambtenaren en op de houding van ambtenaren zelf (Terry, 1997).

We dienen hier echter ook een belangrijk positief aspect van *bureaucratic bashing* te vermelden: het creëren van steun bij de bevolking of bij andere politici voor het doorvoeren van hervormingen. In zekere zin sluit deze discussie aan bij deze over de rol van vertrouwen in de overheid: wantrouwen kan een constructieve functie vervullen omdat het een wil tot verandering weg van de status-quo lijkt te suggereren (Parry, 1976). Inderdaad, discussies over een groeiende kloof tussen burger en overheid, afgezien van het feit of deze kloof er nu is of niet en of ze nu groter of kleiner wordt, functioneren als een stimulans voor het nemen van initiatieven en voor het onder de aandacht brengen van bepaalde problemen. *Bureaucratic bashing* is in deze gevallen een nuttig instrument voor het creëren van coalities. Het is net op die manier dat het ‘reinventing government’ initiatief in de Verenigde Staten werd gepromoot: “*the ends (less costly administration of government) is worth the admittedly questionable means (misleading stories and statistics)*” (Moe, 1994). Meer nog. Dezelfde auteur stelt dat het basisrapport *‘From red tape to results: creating a government that works*

better and costs less' (Gore, 1994) net werd geschreven met de bedoeling om aan de vraag van journalisten naar *horror stories* tegemoet te komen.

3.3 BEELDVORMING IN DE MEDIA

De media worden er vaak van beschuldigd het wantrouwen in de overheid alsook de gevoelens van onveiligheid te versterken door een overdreven aandacht voor bepaalde elementen van het geheel. TV schakelt selectieve perceptie en aandacht uit, wat impliceert dat indien een stereotype wordt uitgedragen door de media, de selectie al door media zelf moet gebeurd zijn. Er bestaat echter weinig of geen onderzoek in Vlaanderen over de vraag hoe de overheid, en de overheidsdiensten en ambtenaren meer in het bijzonder, worden voorgesteld in de media. Alleen m.b.t. specifieke groepen bestaat onderzoek, o.a. door Van den Bulck over de beeldvorming van de politie in films en TV-series (Van den Bulck, 2000).

Een ambtenaar die deelnam aan één van de studiedagen georganiseerd door onze onderzoeksgroep beweerde dat het beeld dat burgers hebben van ambtenaren nog steeds wordt beïnvloed door herinneringen aan de Tv-serie "De Collega's". Lee en Paddock stellen echter dat "*Popular culture reflects the hostility to government and bureaucracy that is deeply embedded in American history, society and culture*": media zouden het beeld dus niet creëren, maar gewoon het beeld dat leeft in de maatschappij weergeven (Lee & Paddock, 2001: 1).

De Amerikaanse "Council for Excellence in Government", een non-profit organisatie die ernaar streeft het vertrouwen van de burger in de overheid te vergroten en participatie te bevorderen door de werking en rol van de overheid beter bekend te maken, liet twee onderzoeken uitvoeren naar de manier waarop verschillende beroepsgroepen, en ambtenaren in het bijzonder, worden voorgesteld in Tv-series (Lichter, Lichter, Amundson & Center for Media and Public Affairs, 1999; Council for Excellence in Government, 2001). Hiertoe werden sinds 1955 bijna 1400 afleveringen van bekende TV-series geanalyseerd, waarin ettelijke duizenden personages voorkwamen. Ongeveer een kwart van deze personages oefende een beroep uit dat kon gerelateerd worden aan de overheid.

De resultaten waren geenszins verrassend, doch nog steeds schokkend:

- De manier waarop overheidsfunctionarissen en –diensten worden afgebeeld is sinds 1955 steeds negatiever geworden
- Overheidsfunctionarissen in Tv-series begaan dubbel zoveel misdaden dan andere beroepsgroepen.
- Wanneer overheidsfunctionarissen of –diensten positief worden afgebeeld, dan is dit meestal in de vorm van klokkenluiders (whistleblowers) of van personen die opstaan en vechten tegen ‘het systeem’. Positieve zaken worden gerelateerd aan specifieke personen, negatieve aan het systeem – een proces dat we eerder in het hoofdstuk over stereotypes reeds duidden.
- Leraars en ordehandhavers worden iets vaker dan andere functionarissen positief afgebeeld, maar worden in deze gevallen niet voorgesteld als *overheidsfunctionarissen*.
- Bovendien blijkt uit onderzoek aangehaald in deze studies dat het algemene publiek van mening is dat de TV een getrouw beeld van de overheid geeft.

Op basis van het tweede deel van het onderzoek, dat betrekking had op de periode 1999-2001, kon echter worden besloten dat overheidsfunctionarissen geleidelijk aan in een positiever daglicht werden gesteld in Tv-series. Ambtenaren waren zelfs één van de onderzochte beroepsgroepen die het sterkst vooruit waren gegaan. Dit effect wordt in de studie grotendeels toegeschreven aan de populaire Tv-serie *The West Wing*.

Lee en Paddock deden onderzoek naar de manier waarop ‘bureaucraten’ in een positieve manier voorkomen in films (Lee & Paddock, 2001). Bureaucraten die op een positieve manier worden voorgesteld zijn eerder zij die eerstelijnsdienstverleners zijn, en niet zozeer klassieke ‘ambtenaren’. Bovendien zijn de helden meestal mannen, en dragen ze uniformen. Lee en Paddock bevestigen echter het stereotype door hun onderzoek toe te spitsen op ‘helden’. Inderdaad, in zowat al hun voorbeelden gaat het om individuen, en niet om structuren of organisaties. Het bestaande beeld van de ambtenaar wordt niet alleen bevestigd door hun vaststelling dat slechts een heel beperkt aantal films een bureaucraat in een positieve rol tonen, maar ook door de éénzijdige focus op helden (zie ook Gabrielian, 2000). Dat er wordt gesproken over helden wanneer ambtenaren op een positieve manier in de aandacht komen sluit opnieuw aan bij de vaststelling dat we te maken hebben met een stereotype. De expectancy violation theory stelt namelijk personen die onze verwachting schaden (bv.

hardwerkende ambtenaar) op een extremere manier worden beoordeeld dan personen met gelijkaardige eigenschappen (een gewone hardwerkende persoon) (Hinton, 2000: 96). Niettegenstaande deze negatieve beeldvorming zien we in de bestuurskunde toch ook een tendens om meer en meer gebruik te gaan maken van filmmateriaal en andere alternatieve bronnen in de opleiding van ambtenaren. Dit niet zozeer om concrete kennis aan te dragen, dan wel om waarden en ethiek aan te leren (Chandler & Adams, 1997). Toch bestaat ook hier de tendens om zich te zeer op ‘helden’ te richten.

Zoals gezegd beschikken we niet over onderzoek dat betrekking heeft op de situatie in Vlaanderen. Indien er al onderzoek wordt gedaan, dan heeft dit meestal betrekking op de nieuwsberichten, zoals bij voorbeeld het aandeel buitenlands nieuws (Biltreyst, Peeren & Van Gompel, 1999), in de veronderstelling dat deze een sterke invloed hebben. Nieuwsberichten worden inderdaad vaker voor waarheid genomen, maar de contactfrequentie met Tv-series is vermoedelijk hoger. Desalniettemin zijn intuïtief een aantal gelijkaardige fenomenen vast te stellen zoals de eerder aangehaalde (negatieve) invloed van series als *De Collega's* en *Yes Minister*. We kunnen echter ook mogelijk positieve aspecten onderscheiden, zoals een positieve afbeelding van politie en leger in series als *Flikken* of *Windkracht 10*. Het is echter wel zo dat positieve benaderingen in de media toch ook vaak betrekking hebben op individuen (bv. Flor Van Noppen, Paul Van Buitenen, ...). Een goed voorbeeld vinden we bij het gerecht, dat erg laag scoort op de meeste vertrouwensschalen, maar dat tegelijkertijd ook kan bogen op coryfeeën als onderzoeksrechter Connerotte en de Dendermondse politierechter D'Hondt.

3.4 AMBTENAREN OVER AMBTENAREN

Kritische geluiden komen niet alleen van diegenen buiten het systeem. Ook ambtenaren zelf dragen bij tot het continueren van de bestaande beeldvorming (terecht of onterecht). Uit onderzoek naar de wervingskracht van de Federale Overheid bleek dat de bevroegde ambtenaren het (negatieve) beeld dat bij de bevolking leeft wat overdreven, maar toch terecht vinden. Het ontstaan van dit beeld schrijven ze vooral toe aan de oudere generatie ambtenaren (Hondeghem & Parys, 2001). Ook het beeld dat ze zelf hebben van ambtenaren bleek weinig te verschillen van dat van de bevolking in het algemeen. Blijkbaar treedt een zekere vermoeidheid op wanneer geconfronteerd met negatieve commentaren, en verschillende

deelnemers aan het onderzoek stelden niet langer enige moeite te doen om de verkeerde beelden te weerleggen.

Eén van de opmerkingen tijdens een studiedag georganiseerd door onze onderzoeksgroep kregen we van een ambtenaar als commentaar op één van presentaties waarin werd gesteld dat het negatief beeld dat de overheid heeft helemaal niet verwonderlijk is, gezien de manier waarop ambtenaren zelf over hun administratie praten. “Als alle 37000 Vlaamse ambtenaren vanaf morgen alleen nog in positieve zin over hun werk zouden praten, dan zou je nogal eens een verschil zien! Het is niet verwonderlijk dat de mensen een negatief beeld hebben, ambtenaren doen er zelf ook alles aan om het te bevestigen”. Inderdaad, net zoals het volgens Dewael *bon ton* zou zijn voor burgers om zich negatief uit te laten over ambtenaren, zo zou het kunnen dat een dergelijk negativisme ook onder ambtenaren zelf *bon ton* is. Empirische aanduidingen hierover hebben we echter niet, en opnieuw blijkt het soms moeilijk een grens te trekken tussen wat legitieme kritiek is en wat eerder ‘ritualistisch negativisme’ werd genoemd. Op deze manier dragen ook de ambtenaren zelf bij aan een bestendiging van de negatieve beeldvorming. Dit geldt echter niet alleen voor ambtenaren. Ook politici vertonen gelijkaardig gedrag: zo blijkt –alweer uit Amerikaans onderzoek- dat het de politici zelf zijn die het meest kritisch staan tegenover de werking van het parlement (Hibbing & Theiss-Morse, 1995).

HOOFDSTUK 4 Social engineering: veranderen of ontwijken van het stereotype?

Overheden zijn begaan met het negatieve imago dat hun administraties hebben. Wat we hier willen doen is een aantal mogelijkheden onderzoeken om de opinie over de administratie te veranderen. Buiten normatieve overwegingen is er geen reden om de bestaande stereotype beelden te willen veranderen of af te schaffen, en daarom dienen deze ‘beleidsconclusies’ alleen te worden geïnterpreteerd als aanbevelingen *gegeven het doel*, nl. dat men komaf wil maken met de negatieve stereotypen over ambtenaren.

Een vaak gehoorde suggestie bij pers en consultants voor het verbeteren van het beeld van de administratie is dat de overheid meer en beter dient te communiceren. De klassieke overheidscommunicatie is echter slechts één van de kanalen waarlangs opinies over openbare diensten worden verspreid. De vorige hoofdstukken moeten reeds duidelijk hebben gemaakt dat initiatieven om de werking van de administratie te verbeteren en communicatie over deze verbeteringen niet noodzakelijk tot een verandering van het beeld of stereotype van die administratie bij de burgers leiden. Kwaliteitsverbeteringen kunnen tot betere beoordelingen leiden in b.v. klantentevredenheidsmetingen, omdat deze metingen in staat zijn de context waarbinnen een opinie wordt geuit onder controle te houden. De specificiteit van deze context zorgt ervoor dat het eigenlijke functioneren van de bevroegde administratie zal gaan dienen als primair referentiekader voor het vormen van een opinie. Wanneer echter een algemene opinie over de administratie wordt gevraagd, dan is deze specifieke context vaak niet aanwezig waardoor het stereotype beeld de rol van primair referentiekader zal gaan aannemen.

Op basis van onze analyse van de redenen voor het voortbestaan van stereotype beelden over de administratie kunnen we twee mogelijke manieren om met dit negatieve stereotype om te gaan identificeren. De ene richt zich op het ‘specificeren van opinies’, en is in feite een manier om het stereotype te *omzeilen* door het overbodig te maken. De andere bestaat uit een frontale aanval op het stereotype beeld zelf door zich te richten op de diffusiedynamiek ervan.

4.1 STRATEGIE 1: OMZEILEN

De eerste benadering is gebaseerd op de vaststelling dat hoe specifiek het object van evaluatie wordt, hoe positiever het beeld vaak wordt, m.a.w. hoe kleiner de invloed van het stereotype beeld. ‘Bureaucraten’ hebben een slecht imago, terwijl leraars, verplegers, brandweerlui, enz. erg worden gewaardeerd. Centrale administraties, ministeries, enz. worden door het brede publiek niet hoog aangeschreven, maar datzelfde publiek is meestal vrij positief over de lokale administratie, specifieke overheidsdiensten enz. We kunnen daarom veronderstellen dat wanneer men zijn identiteit verandert van ‘Ambtenaar in het Ministerie van Openbare Werken’ naar ‘ingenieur die luchthavens ontwerpt’, of van ‘ambtenaar van het Ministerie van Volksgezondheid’ naar ‘ziekenhuismanager’ of zelfs ‘dokter’ (zelfs indien deze dokter in realiteit alleen administratieve taken vervult), dat de publieke waardering zal toenemen. Zo wordt een ‘flic’ een ‘medewerker van de gerechtelijke politie’. Dan bestaat er niet langer een ‘overheid’ of ‘staat’ die ‘iets’ doet, maar alleen een optelling van specifieke ‘diensten voor...’ (zie ook Dubnick & Justice, 2002).

Tijdens het “Netwerkcafé voor het Lijnmanagement van de Vlaamse Overheid” rond het thema “Het Beeld van de Overheid in de Media” (18/04/2002), was een dergelijke ‘omzeiling’ de meest frequente aangeduide strategie om het beeld van de overheid in de media te verbeteren: de deelnemers aan het debat, hoofdzakelijk journalisten, stelden dat er niet zoiets bestaat als een beeld van dé Vlaamse Overheid, maar dat er wel verschillende entiteiten zijn met een eigen (vaak positief) beeld en identiteit (De Lijn, OVAM, ...).

Een dergelijke benadering verandert het stereotype beeld niet, ze onttrekt alleen een aantal beroepen en instellingen aan de categorieën ‘bureaucraat’ of ‘overheid’. Deze benadering moet dan ook gezien worden als een defensieve reactie. Hoewel een dergelijke ‘oplossing’ toereikend kan zijn in de meeste gevallen blijven er toch steeds een aantal beroepen en instellingen over die er niet voor in aanmerking komen. Meer nog, het ‘leegmaken’ van de categorieën ‘bureaucraat’ of ‘overheid’ kan ertoe leiden dat deze categorieën alleen nog ‘bureaucraten’ en ‘overheden’ bevatten die actief zijn op het vlak van coördinatie en algemene beleidsvoorbereiding, of die instaan voor eerder ceremoniële functies van de staat, waardoor het stereotype net versterkt zal worden, net omdat deze taken weinig tastbaar en concreet zijn. Het belangrijkste argument echter tegen een dergelijke ‘omzeiling’ van het

stereotype is het verlies van een gemeenschappelijke identiteit als ‘overheid’ of van een ambtelijke ‘korpsgeest’. Inderdaad, het creëren van meervoudige door elkaar heen snijdende identiteiten impliceert dat de daarvóór bestaande dominante identiteit wordt ondergraven en dient te verdwijnen of op zijn minst verzwakt. Van Langenhove en Harré stellen dat “... *stereotype change will not occur through encountering actual members of the category. Rather, change will occur with the formation of new social representations that then get used in discourse, or through changes in the positions taken within discourse*” (Van Langenhove & Harré, 1994).

4.2 STRATEGIE 2: VERANDEREN - COMMUNICATIE NAAR ALLE STAKEHOLDERS

We hebben dusver trachten aan te tonen dat een bepaald beeld wordt instandgehouden door een veelheid aan factoren en actoren (ambtenaren, politici, interpersoonlijke communicatie, media). Verandering van dit beeld kan dan ook alleen door op al deze factoren tegelijk in te gaan werken, om zodoende een bepaalde kritische massa te bereiken die het hoofd kan bieden aan de selectieve perceptie van de burger. Het is hierbij belangrijk de communicatie niet te beperken tot de klassieke kanalen, want ook de verspreiding en instandhouding van het beeld van de overheid gebeurt niet enkel via deze kanalen. De oplossing is dus niet zoals vaak wordt beweerd gewoonweg meer of betere informatie, maar vooral andere communicatie via een veelheid van kanalen. Deze communicatie dient zelfs niet noodzakelijk over beleid of dienstverlening te handelen. Bedoeling is de zichzelf versterkende sociale norm te gaan doorbreken. Op die manier worden beperkingen of tegenwerkingen om zich op een contrastereotype manier uit te drukken verwijderd, omdat er een nieuw dominant beeld in de maak is. Deze benadering vereist een actieve rol van de overheid, aangezien zij zal moeten proberen het publieke debat te domineren: ambtenaren-personages in Tv-series moeten een positief beeld uitdragen, ambtenaren moeten zich ervan weerhouden de negatieve aspecten van hun job te bespreken, politici moeten nalaten zich op een laatdunkende manier uit te laten over ambtenaren enz. Ook massale communicatie over moderniserings- en verbeteringsinitiatieven kan hiertoe bijdragen. Helaas is de invloed van ‘de overheid’ op veel van deze zaken vrij beperkt, terwijl net een dominantie van het discours nodig is. Verspreide initiatieven zullen niet de gewenste resultaten genereren, omdat deze, conform de theorie over stereotypen, zullen worden afgedaan als uitzonderingen op de algemene norm.

Een dergelijke vorm van ‘social engineering’ is tijdsrovend, en resultaten zullen niet noodzakelijk snel zichtbaar worden, laat staan dat ze zomaar te meten zullen zijn. Bovendien zullen dergelijke initiatieven op veel weerstand stuiten omwille van democratische redenen. De grens tussen ‘objectieve communicatie’ en ‘propaganda’ is niet noodzakelijk heel duidelijk, en de communicatie-initiatieven kunnen daarom een atmosfeer doen ontstaan waarin kritische opmerkingen niet worden geapprecieerd.

Communicatie

Deze communicatie mag zich uiteraard niet beperken tot een aantal speldenprikjes. Voor het doorbreken van het zichzelf instandhoudend beeld is actie op alle fronten tegelijk nodig. Verspreide marginale initiatieven zullen niet helpen. Alle stakeholders dienen betrokken te worden. De bedoeling is niet alleen een beeld te creëren dat dichter aansluit bij de werkelijkheid. De heersende stereotype beeldvorming dient ook geëxpliciteerd te worden.

Media: De overheid heeft uiteraard vrij weinig invloed op de media, maar binnen een sfeer van samenwerking kan toch getracht worden tot een aantal afspraken te komen. Dearing en Rogers geven in hun boek rond agenda-setting het voorbeeld van de strijd tegen dronken chauffeurs (designated driver campaign), waar de initiatiefnemers erin slaagden Hollywood ervan te overtuigen het concept van ‘Bob’ te introduceren in een aantal Tv-series. Ook in de campagnes tegen roken zijn dergelijke voorbeelden te vinden (Dearing & Rogers, 1996). Denken we maar aan CD&V politicus Stefaan De Clercq die erop staat nooit rokend gefotografeerd te worden door de pers. Een consequente afbeelding van ambtenaren die niet lui, niet corrupt en niet dom zijn in Tv-series kan al een eerste stap zijn. Het is wellicht overbodig mee te delen dat het prestige van beroepen als politieman en brandweerman sterk is gestegen in de VS sinds 9/11. Blijkbaar werkt dit effect zelfs door op andere overheidsfunctionarissen, aangezien ook het beeld dat mensen hebben van ‘presidential appointees’ lijkt te zijn verbeterd (Light & Labiner, 2001)⁴.

⁴ Intussen is gebleken dat deze effecten meestal tijdelijk waren

Politici: Politici zijn en blijven één van de meest zichtbare elementen van de overheid. Bovendien is *bureaucratic bashing* een vrij gemakkelijke manier om populair te worden. Dergelijke uitspraken dienen dan ook best tegengegaan te worden door een verregaande sensibilisering. Hiervoor is een nauwer contact tussen ambtenaar en politicus nodig (en niet alleen de parlementsleden, maar ook zij die nog niet verkozen zijn). Uitspraken over de administratie die manifest fout of éénzijdig zijn dienen in het openbaar te worden weerlegd en niet enkel ‘in der minne’ worden geregeld.

Ambtenaren: Zoals we hebben aangehaald zijn ook ambtenaren zelf soms een bron van instandhouding van de beeldvorming. Helaas zijn veel van voorbeelden die zij geven gebaseerd op reële ervaringen. Nochtans kunnen zij de rol van ‘trust entrepreneur’ op zich nemen (cf. Levi, 1996) door zich terughoudend op te stellen en door verhalen van andere burgers te nuanceren.

4.3 DATA VERZAMELEN EN ACTIE

De informatie over de beeldvorming over overheidsdiensten en ambtenaren komt vooral uit surveys en uit persoonlijke observaties. Deze informatiebronnen geven echter maar een beperkt en soms vertekend beeld van de werkelijkheid. De context waarin een survey wordt afgenomen (cf. de vaststelling dat evaluaties van de overheid positiever zijn wanneer naar specifieke zaken wordt gevraagd), en de opbouw van de survey (gaat de bevraging alleen over de administratie, of ook over politiek, of worden private sector en overheid vergeleken?) beïnvloeden de bekomen resultaten. Persoonlijke observatie daarentegen kan maar een beperkt staal van de opinie vatten, mede omdat het stereotype beeld het uitspreken van afwijkende meningen verhindert.

Deze bronnen dienen dan ook aangevuld te worden via andere kanalen. Een diepgaande analyse van de wijze waarop de overheid in de media verschijnt of in romans figureert maakt daar ook deel van uit. Een dergelijke analyse gebeurt reeds deels op andere vlakken (bv. racisme, of man-vrouw relaties - cf. www.zorra.be).

Idealiter beperkt men zich niet tot het verzamelen van data. Aan onderzoek dient ook actie te worden gekoppeld. We denken hierbij niet alleen aan een communicatiestrategie, maar ook aan een bewustmaking van ambtenaren en politici.

HOOFDSTUK 5 Hoe kan dit verder onderzocht worden?

Naast de actieoriëntatie en het verbreden van de dataverzameling om een betrouwbare indicator van de beeldvorming over de overheid te bekomen, dient ook verder onderzoek verricht te worden naar de processen die het ontstaan, het instandhouden, de verspreiding en het verdwijnen van deze beelden sturen.

5.1 HERKOMST EN ONTSTAAN

Administratieve legenden

Dataverzameling richt zich vooral op kwantitatieve gegevens. Een factor die hiermee moeilijk te meten is zijn de verhalen die circuleren over ambtenaren, overheidsdiensten, ministeries, enz. Deze ‘administratieve legenden’ bevatten vaak heel wat informatie over de manier waarop over de overheid wordt gedacht. Meestal hebben deze ook ergens een oorsprong. Sommige zijn waarschijnlijk gebaseerd op echt gebeurde feiten, andere zijn overgenomen uit het buitenland of gelijken in niets meer op het oorspronkelijke verhaal. Hoe kunnen we de oorsprong van deze legenden duiden? Ontstaan deze, net zoals geruchten in tijden van grote onzekerheid (Allport & Postman, 1965), en is het dus zo dat bepaalde periodes grote hoeveelheden aan administratieve legenden hebben opgeleverd. Hoe concreet zijn deze verhalen, en waarop hebben ze betrekking? Een dergelijk onderzoek genereert niet alleen een schat aan historische informatie, maar kan ook pijnpunten in de overheidscommunicatie blootleggen (cf. het feit dat sommige verhalen blijven circuleren). Bovendien kan een inhoudsanalyse cognitieve verbanden in kaart brengen tussen bepaalde concepten, waardoor de vorming van het beeld dat burgers hebben over de overheid kan worden verklaard.

Media

Toen we het hadden over de rol van de media haalden we reeds aan dat hierover vrij weinig materiaal beschikbaar is. Er is onderzoek naar het aandeel nieuws uit Wallonië of uit het buitenland op onze TV, naar de vorming van nationale identiteit door bemiddeling van de media enz. Verder worden bepaalde programma’s (b.v. reclame) gevolgd met de bedoeling te

ageren tegen bepaalde stereotypes (bv. zoals zorra doet voor man-vrouw stereotypes). Aangezien Tv-series een belangrijke rol spelen in de beeldvorming is het belangrijk zicht te krijgen op de manier waarop de overheid en ambtenaren hier worden voorgesteld. Hetzelfde geldt voor kranten en tijdschriften: hoe komen administraties in de pers. Spelen persoonlijke getuigenissen over een bepaald probleem een belangrijke rol, en zo ja, hoe sterk is het effect van een dergelijk artikel? Of brengen de media eerder een sterk genuanceerd beeld?

Politiek discours

Werkte de administratie slecht en zijn politici zich daardoor zorgen beginnen maken, of is de werking van de administratie pas een punt op de agenda geworden doordat politici erover begonnen praten? Met andere woorden, hangt een toename/afname van ‘bureaucratic bashing’ (hier al dan niet terecht) samen met een verslechtering/verbetering van de werking van de administratie? Hiervoor is een diepgaande analyse nodig van partijprogramma’s en speeches en interviews van politici. Hoe komt de administratie naar voor in deze documenten, welke aspecten worden wanneer benadrukt, en bestaan er verschillen tussen partijen?

In de hierboven besproken onderzoeksvelden staat de vraag naar de bronnen van de beeldvorming centraal. Zijn er duidelijke opinieleiders te onderscheiden, en zo ja, wie zijn deze, of ontstaat de opinie eerder op een diffuse manier?

5.2 INSTANDHOUDING EN VERSPREIDING

Sociale druk bevordert de instandhouding van bepaalde opinies. Tegelijkertijd blijkt er een verband te bestaan tussen sociaal kapitaal en vertrouwen in de overheid. Hoe kunnen we de verspreiding van bepaalde opvattingen nu precies gaan verklaren? Dragen bepaalde omgevingen opinies sterker over of niet? Wordt een negatieve ervaring met een administratie sterker verspreid via collega’s of via familie? Een uitgebreide netwerkanalyse van de verspreiding van een aantal opvattingen, gekoppeld aan het in kaart brengen van de veranderingen in deze opvattingen, kan reeds een eerste reeks aanduidingen geven over de manier van verspreiding en instandhouding van negatieve beelden van de overheid. Bovendien maakt een dergelijke netwerkanalyse duidelijk op welke punten een communicatiestrategie moet ingrijpen. Van belang hier is het in kaart brengen van de

opvattingen van de omgeving van een bepaalde persoon. Hoe kunnen personen op een dusdanige manier politiek gesocialiseerd worden dat ze zonder eigen ervaringen toch een negatieve houding ten aanzien van de overheid gaan aannemen? Welke factoren spelen hier een rol: traditionalisme, cohesie van de omgeving (bv. dorp vs. stad), mogelijkheid om in contact te komen met andere netwerken,

Het vertrouwensdiscours en maatschappelijk optimisme/pessimisme

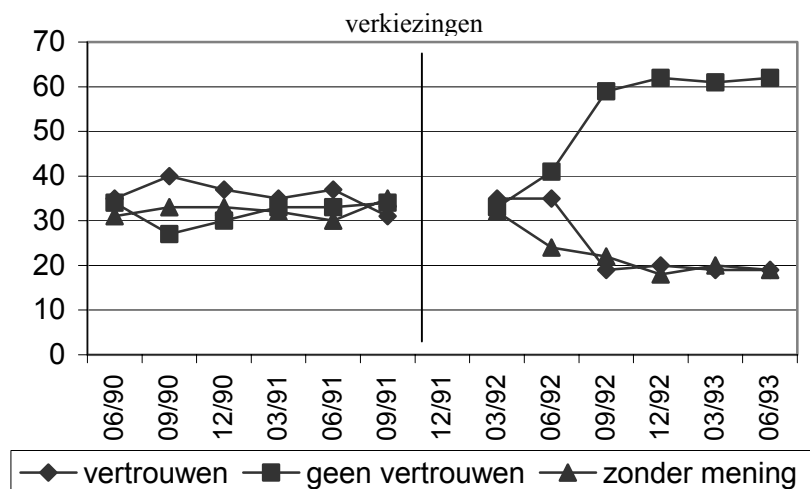
In de vorige hoofdstukken hebben we reeds vaak gesteld dat de beeldvorming over ambtenaren en overheidsdiensten niet alleen afhangt van de eigenlijke prestatie van deze diensten en ambtenaren. Voortbouwend op het punt rond verspreiding en instandhouding van de stereotype beelden over de overheid suggereren we hier dat een belangrijk deel van de opvattingen van burgers over de administratie en de overheid niet ontstaan binnen burger-overheidsrelaties, maar dat in de plaats daarvan hun ontstaan en vooral instandhouding zich binnen de burger-burger interactie situeert. Dit betekent dan dat niet alleen ‘percepties’ los komen te staan van ‘realiteit’ (het presteren van de overheid), maar dat zelfs het object van evaluatie (de overheid) niet langer meer in het plaatje voorkomt. Evaluaties van de prestaties van de overheid worden in dit geval steeds minder een evaluatie, maar worden eerder bepaald door een maatschappelijke consensus.

HOOFDSTUK 6 De kloof met de burger: ‘the making of’

6.1 EEN GECREËERDE KLOOF?

In de figuren m.b.t. het vertrouwen in de overheid zoals gemeten door La Libre Belgique (LLB) is duidelijk een sterke afwijking te zien in de jaren '90, de zgn. ‘kloof met de burger’ (zie voor meer detail rapport nr. 4). De opkomst van het Vlaams Blok wordt vaak gerelateerd aan dit gebrek aan vertrouwen. In de LLB cijfers zien we vóór ‘zwarte zondag’ we inderdaad een lichte daling van het vertrouwen, maar deze daling is niet groot. In de peilingen van maart en juni 1992 (we beschikken niet over cijfers voor december 1991), resp. 4 en 7 maand ná de verkiezingen (zwarte lijn op de grafiek), zien we geen echte verschuivingen in het vertrouwen, zij het dat het wantrouwen (niet de daling van het vertrouwen) zich in juni 1992 reeds duidelijk had gemanifesteerd.

Figuur 4: Het ontstaan van de kloof met de burger (La Libre Belgique)



De echte schok zou er pas later komen, zoals duidelijk blijkt uit de cijfers van september 1992. Tegelijkertijd zien we ook het aantal respondenten zonder mening dalen. Een mogelijke verklaring zouden we kunnen gaan zoeken in de media en bij politici: het spreken over een kloof met de burger heeft ervoor gezorgd dat deze kon ontstaan, terwijl wantrouwen in de politiek daarvoor minder een issue was. De term kloof met de burger werd in feite gelanceerd in het (eerste) Burgermanifest van Verhofstadt (Verhofstadt, 1991), dat in 1991 (januari) verscheen en gevolgd werd door een tweede in 1992 (mei) verschenen (Blommaert, 2001). Het gebruikte jargon in deze boekjes ging blijkbaar functioneren als de basis van het politieke taalgebruik. Deschouwer stelt dat het debat over de kloof pas goed losbarstte *nadat* het Vlaams Blok een electorale doorbraak had beleefd op 24 november 1991 (Deschouwer, 1998a: 79). Zijn ‘verkenning in de kloof’ laat hem echter niet toe te spreken van een veralgemeend wantrouwen in de politiek (p. 98), maar alleen een crisis van de politieke partijen (p. 93). We zouden dus kunnen stellen dat de kloof met de burger niet zomaar is ontstaan, maar ook deels is gecreëerd. Dit wil zeggen dat het niet zozeer de actuele situatie is die plotseling veranderd is, maar dat de zgn. kloof met de burger van dat moment af ook als een probleem werd gedefinieerd. Deze periode komt opmerkelijk genoeg overeen met de ‘kloof’ die zichtbaar wordt in de LLB cijfers. De ‘kloof’ in het politieke discours slaat dus duidelijk niet op iets dat al bestond, maar ging vooraf aan, of liep tenminste gelijk met, de waargenomen kloof in de LLB peilingen. Opnieuw volgens Deschouwer is de perceptie van een groeiend wantrouwen bij de politieke waarnemers het dalende vertrouwen [bij de

bevolking] voorafgegaan. De ‘kloof’ is dus volgens hem aan de top uitgevonden (Deschouwer, 1998b). Nochtans stelt hij elders dat de hoogte van het vertrouwen in de democratie in een bepaald land volkomen onafhankelijk is van de mate waarover er over de ‘kloof’ wordt gedebatteerd (Deschouwer, 1998a: 81). De laatste uitspraak wordt niet ondersteund door concrete aanwijzingen of bewijzen, wat niet verwonderlijk is gezien het gebrek aan een gedegen discoursanalyse over het onderwerp. Van Gunsteren en Andeweg stellen vast dat daar waar het ongenoegen met de politiek in de jaren ‘30 en ‘60 vooral van buiten het politieke establishment kwam, het debat over de kloof zich nu vooral afspeelt bij deze politieke elite (van Gunsteren & Andeweg, 1994: 15). Zij citeren ook het Nederlandse Sociaal en Cultureel Planbureau: *“In strijd met beschouwingen over een toenemende kloof tussen burgers en politiek, blijkt uit de enquêtécijfers vaak dat de bevolking zich niet distantieert van het politieke bestel: de politieke interesse neemt eerder toe dan af, politieke onmachtgevoelens en cynische opvattingen over politici raken niet wijder verbreid, en de deelname aan politiek vertoont schommelingen”* (Sociaal Cultureel Planbureau, 1994 ; van Gunsteren & Andeweg, 1994: 25)⁵. Een gelijkaardig besluit kan worden getrokken uit de vaststelling van Huyse et. al. die stellen dat de verkiezingsuitslag van 24 november 1991 allesbehalve uniek was: ook bij de verkiezingen van ’36, ’65 en ’81 waren er dramatische verschuivingen (Huyse & Swyngedouw, 1992: 13).

Overigens kunnen we niet stellen dat de debatten over politiek wantrouwen dezelfde zijn gebleven sinds zwarte zondag. Hoewel we dit nog niet kunnen staven met empirisch materiaal zijn toch een aantal evoluties en accentverschuivingen waarneembaar. Daar waar begin jaren ’90 vooral werd gesproken over een kloof met de burger, kwam daar als snel het intolerantie- en verdraagzaamheidsthema bij, dat dan zelf de deur opende voor debatten over het onveiligheidsgevoel. Schandalen zorgden voor een grotere aandacht voor het functioneren van gerecht en in mindere mate administratie. Recent ging meer aandacht uit naar de maatschappelijke oorzaken van het wantrouwen, wat onder andere blijkt uit de term

⁵ Van Gunsteren en Andeweg citeren in hun boek overigens een kritiek die ze op hun stelling kregen, namelijk dat een empirische ontkenning van de kloof de motivatie van politici om iets aan de kloof te gaan doen onderuit zou halen. Volgens hen wordt de ontkenning van de kloof ‘met enige regelmaat’ door ‘vrijwel alle politicologische instituten in Nederland’ naar voor geschoven, en ze verwonderen er zich dan ook over waarom het kloofdenken onvatbaar blijkt te zijn voor onderzoeksresultaten. Eén van de verklaringen die ze geven is dat het praten over de kloof en andere protestverklaringen een retorisch instrument zijn geworden in het politieke spel.

‘verzuring’ en uit de verhoogde aandacht voor middenveld en sociaal kapitaal. Het is niet omdat de gegeven verklaringen zijn geëvolueerd dat ook het verschijnsel zelf is veranderd, maar we kunnen in elk geval niet stellen dat de verklaringen geen sturende functie hebben naar de bestudering van het fenomeen toe.

6.2 VERTROUWEN EN BURGERZIN

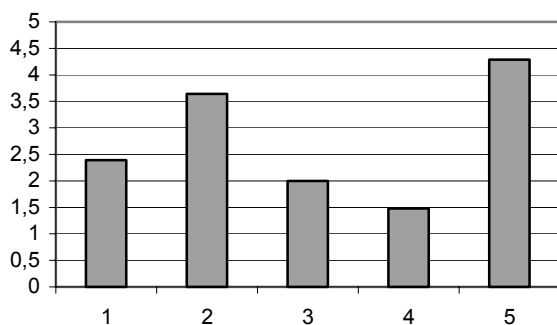
Er wordt vaak beweerd dat een laag vertrouwen in de overheid gevolgen heeft voor de loyaliteit van de burger t.a.v. de overheid. Er wordt meer specifiek gewezen op het moeilijker aanvaarden van de wet, en het vaker ontduiken van belastingen. In het *Europees Waardenonderzoek* werden een aantal vragen gesteld naar dergelijke vormen van ‘burgerzin’, o.a. sociale uitkeringen aanvragen waar men geen recht op heeft, belasting ontduiken, diensten contant betalen om belastingen te vermijden, proberen gratis met het openbaar vervoer te rijden en steekpenningen aannemen. Er werd telkens gevraagd of men zulks gerechtvaardigd vindt en hoeveel landgenoten dergelijk gedrag vertonen.

Een eerste zaak die opvalt is dat we, wanneer we de Europese landen gaan vergelijken, er geen verband bestaat tussen de gerechtvaardigheid van het aannemen van steekpenningen, het onrechtmatig aanvragen van sociale uitkeringen, het ontduiken van belastingen of het vermijden van belastingen door contant te betalen enerzijds en de inschatting van het aantal landgenoten waarvan men denkt dat ze dergelijk gedrag vertonen. Een dergelijke samenhang vinden we wel tussen de gerechtvaardigheid van zwartrijden en de perceptie van het aantal landgenoten dat zulks doet.

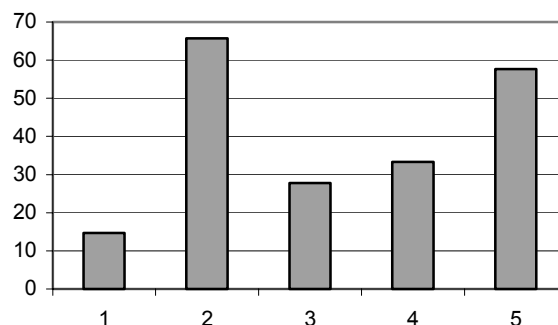
In 1999 waren de resultaten waren voor België als volgt: De linker figuur geeft de gerechtvaardigheid weer (gemiddelde op een schaal van 1 tot 10, 1=nooit, 10=altijd) en de rechter de perceptie van het aantal landgenoten (%) dat dergelijk gedrag vertoont⁶ (‘bijna iedereen’ en ‘veel’ werden samengenomen).

⁶ Gerechtvaardigheid op een schaal van 1 tot 10, 1=nooit, 10=altijd; Voor perceptie gedrag landgenoten werd ‘bijna iedereen’ en ‘veel’ samengenomen.

Figuur 5: Gerechvaardigheid ‘inciviek’
gedrag (EVS, 1999)



Figuur 6: Perceptie voorkomen ‘inciviek’
gedrag (EVS, 1999)



- | | |
|---|--|
| 1 | Proberen gratis mee te rijden met het openbaar vervoer |
| 2 | Belastingen ontduiken indien de kans zich voordoet |
| 3 | Steekpenningen aannemen bij je werk |
| 4 | Sociale uitkeringen aanvragen waar je geen recht op hebt |
| 5 | Geleverde diensten contant betalen om belastingen te vermijden |

In de hierboven vermelde hypothese zou laag vertrouwen dus moeten resulteren in meer inciviek gedrag. Wanneer we opnieuw Europese landen gaan vergelijken vinden we echter niet alle verwachte verbanden. We vinden, met één enkele uitzondering, geen enkel verband tussen gerechvaardigheid van inciviek gedrag en vertrouwen in de administratie of parlement. Alleen de gerechvaardigheid van zwartrijden met het openbaar vervoer gaat samen met vertrouwen in de administratie, maar we weten niet hoe dit te verklaren. We vinden ook een negatief verband tussen de *perceptie van het aantal landgenoten* dat steekpenningen aanneemt of zwartrijdt en vertrouwen in administratie of parlement.

HOOFDSTUK 7 ‘Social mood’ als verklaring?

7.1 OPTIMISME, PESSIMISME EN ‘SOCIAL MOOD’

Een tweede verklaringsspad, naast bovenstaande benadering van de ‘kloof’ als sociaal construct, waarop we ons kort wensen te begeven heeft betrekking op wat we ‘social mood’ zullen noemen. Hier willen we niet zozeer op zoek gaan naar specifieke factoren die vertrouwen in de overheid kunnen verklaren, dan wel naar processen die ogenschijnlijk door gelijkaardige factoren kunnen worden verklaard. De bedoeling van deze strategie is dat we zaken als maatschappelijk ongenoegen, ontevredenheid met de werking van de overheid enz. niet zomaar dienen te gebruiken als verklarende variabelen voor ver- of wantrouwen in de overheid, maar dat zaken als de vermeende teloorgang van het sociaal kapitaal, het onveiligheidsgevoel, politiek wantrouwen e.d.m. allen uitdrukkingen zijn van eenzelfde achterliggende fenomeen. Het veel bestudeerde en veronderstelde verband tussen vertrouwen en sociaal kapitaal zou dan op een schijnbaar verband kunnen rusten, en beide concepten zouden dan misschien beide beschouwd moeten worden als indicatoren van een achterliggende variabele. In die zin kunnen we stellen dat het gebruik van de term verzuring (die zowel op maatschappelijke als op politieke tendensen betrekking heeft) een betere beschrijving is van de situatie.

Uslaner spreekt van een *overall optimism* dat wellicht een veel belangrijkere indicator is voor vertrouwen dan een hele reeks objectieve indicatoren die een oorzaak voor dit optimisme zouden kunnen zijn (Uslaner, 2002: 78). Meteen is ook de reden voor de samenhang tussen interpersoonlijk vertrouwen en vertrouwen in de overheid gevonden. Dit optimisme komt volgens hem onder meer voort uit de sociale ongelijkheid. Hoewel zijn analyse voor de Verenigde Staten hiervoor vrij overtuigende argumenten aanbrengt, neemt de verklarende kracht van b.v. een Gini coëfficiënt⁷ voor sociale ongelijkheid sterk af wanneer we een soortgelijke analyse gaan doen voor de Europese landen. Wellicht is dit te wijten aan het feit dat een Gini coëfficiënt niet noodzakelijk een goede indicator is voor ongelijkheid, omdat

⁷ Een maatstaf voor inkomensongelijkheid, waarbij een hoge score een grote ongelijkheid inhoudt, en een lage score een kleine inkomensongelijkheid.

onder andere ‘awareness’ van ongelijkheid en bekommernis erover een intermediërend effect kunnen hebben.

In elk geval lijkt het erop dat wantrouwen in de overheid niet gewoon een gevolg is ‘van iets dat de overheid doet/niet doet’, maar één van de symptomen van een bredere, voornamelijk door massapsychologische factoren veroorzaakte pessimistische ingesteldheid, die we hier ‘social mood’ zullen noemen.

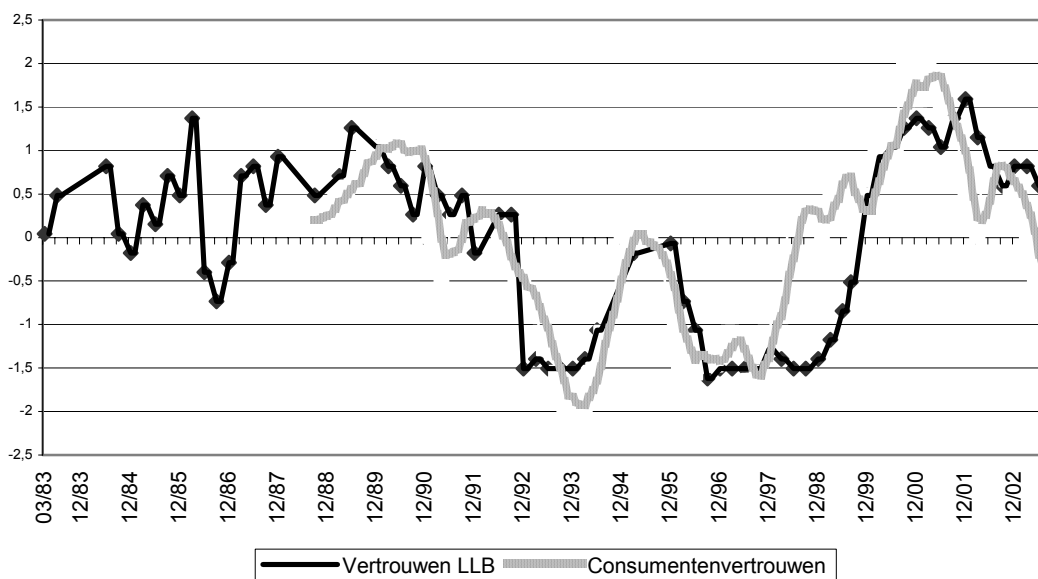
Het is niet onze bedoeling deze stelling reeds gedetailleerd te onderzoeken. We raken slechts twee opmerkelijke bevindingen aan die deze verklaringsgrond lijken te ondersteunen: de eerste bevinding toont een sterke samenhang tussen het consumentenvertrouwen zoals gemeten door de Nationale Bank van België en het politiek vertrouwen zoals gemeten door La Libre Belgique. De tweede toont dat een ‘veralgemeende negativiteit’ blijkbaar een sterke invloed kan hebben op de perceptie van de burger. Het gaat hier steeds om vaststellingen die we menen te mogen onderbrengen in het onderzoek naar vertrouwen in de overheid en de werking van overheidsdiensten. In het huidige stadium van het onderzoek zijn de gesuggereerde verklaringen echter niet meer dan speculatie. Het feit dat de term ‘social mood’ wordt gebruikt geeft reeds voldoende aan dat er grote onduidelijkheid bestaat over wat mogelijke verklaringen betreft.

7.2 CONSUMENTENVERTROUWEN EN VERTROUWEN IN DE OVERHEID

De ‘kloof met de burger’ komt er begin jaren ‘90. De eerste helft van de jaren ‘90 werd wel gekenmerkt door een economische terugval, en wellicht heeft dit bijgedragen tot een negatiever of pessimistischer ingesteldheid. Dit wordt bevestigd door de gelijkenissen tussen het verloop van het vertrouwen (LLB) en de conjunctuurbarometer en de indicator van het consumentenvertrouwen van de Nationale Bank⁸.

⁸ De consumentenenquête wordt telefonisch afgenomen bij ongeveer 1500 respondenten. De steekproef is gebaseerd op het telefoonregister, en respondenten worden op voorhand per brief verwittigd dat ze zullen geïnterviewd worden. Er wordt gevraagd naar evoluties in de economische situatie, het prijsniveau, de werkloosheid, de financiële situatie van het gezin in de afgelopen twaalf maanden en de vooruitzichten voor de komende twaalf maanden. Daarnaast worden een aantal socio-demografische variabelen bevraagd en intenties tot grote aankopen.

Figuur 7: Vertrouwen in de overheid (LLB) en consumentenvertrouwen (z-scores)



De indicator van het consumentenvertrouwen vertoont grote gelijkenissen met de politieke barometer van LLB. We zien wel grote afwijkingen in de periode 1996-1998, en in het najaar van 2001. De afwijking in 2001 is makkelijk te verklaren door de impact van 9/11 op het economische vertrouwen. We zien overigens dat dit verschil vrij snel weer wegebt. Voor de afwijking in 1996-1998 is het moeilijker een verklaring te geven, maar het komt ons voor dat een aantal schandalen in deze periode (Dutroux, slechte werking van het gerecht) hebben bijgedragen tot het lagere politieke vertrouwen. Afwezigheid van deze schandalen zou er misschien kunnen hebben voor gezorgd dat de stijging eind '98 zich vroeger zou hebben ingezet. Aanwijzingen voor deze speculatie hebben we echter niet. APS data tonen overigens ook een kleine terugval na '96 (de enquête werd in het voorjaar afgenomen). We dienen ook rekening te houden met een sterker wordende invloed van de werking van de beurs: grotere activiteit van de burgers op de beurs leidt tot meer berichtgeving hierover, en zorgt er misschien voor de het consumentenvertrouwen sterker wordt verbonden aan de beursberichtgeving dan eerder het geval was, waardoor de schijnbare ontkoppeling met het politiek vertrouwen zou kunnen verklaard worden.

Er bestaan verschillende mogelijke verklaringen voor een dergelijke samenhang.

- Er bestaat er niet gewoon een kloof tussen burger en politiek, maar is er sprake van een bredere negatieve ingesteldheid, die zowel op evaluaties van de politiek als op die van het economische leven afstraalt. Dit zou onder meer ook inhouden dat een hoog vertrouwen de economie kan aanzwengelen. Dit laatste verband wordt overigens vrij vaak onderzocht en vastgesteld (Moesen & Cherchye, 2001).
- De oorzaken voor de stroef draaiende economie worden gezocht bij het functioneren van de overheid: doordat de overheid niet voldoende maatregelen heeft genomen om de economie aan te zwengelen is deze gaan slabakken. De burgers geven de overheid hiervoor een negatieve evaluatie.
- Een slabakkende economie noodzaakt de overheid te gaan besparen, wat ongenoegen creëert doordat er lagere uitgaven en hogere belastingen zijn (tenzij er natuurlijk een Keynesiaans beleid wordt gevoerd). We zien echter dat de overheidsuitgaven zich in 1993 net op een hoogtepunt bevonden, met de nodige gevolgen vandien op de staatsschuld.

We zijn geneigd de eerste verklaring te volgen omwille van een aantal redenen. De indicator van het consumentenvertrouwen is in grote mate subjectief, wat overigens ook de bedoeling is van de indicator. Er wordt wel gevraagd naar een evaluatie van de economische toestand in de afgelopen twee maanden en naar de verwachtingen in de komende twaalf maanden, maar de gemiddelde burger beschikt over vrij weinig concrete aanwijzingen of aangrijpingspunten om deze evaluatie op te baseren. Hetzelfde geldt trouwens ook voor de conjunctuurbarometer, aangezien de vragen die hiervoor worden gesteld ook peilen naar vooruitzichten, en de vragen over evoluties in de afgelopen periode niet noodzakelijk op reële cijfers zijn gebaseerd (o.a. omdat -vooral kleinere- bedrijven hier niet altijd over beschikken). In recent onderzoek van de Nationale Bank van België werd het begrip ‘gevoelsinflatie’ gebruikt, om een verschil te kunnen maken tussen de werkelijke inflatie en de inflatie zoals gepercipieerd door de burger (Nationale Bank van België, 2002). Deze twee ‘soorten’ inflatie zijn a.g.v. de invoering van de Euro sterk uiteen beginnen lopen (reële inflatie daalt, gevoelsinflatie neemt toe), wat nogmaals ons punt bevestigt dat dergelijke percepties ook in grote mate een sociaal fenomeen zijn.

7.3 EEN VERALGEMEENDE NEGATIVITEIT?

In de Stad Lokeren werd in 1998 een algemene bevolkingsenquête afgenomen. Iedere inwoner ouder dan 16 kreeg de kans de vragenlijst in te vullen. Eén van de vragen luidde: in welke mate ondervindt U in de buurt hinder van volgende zaken, waarna een reeks mogelijke problemen werd opgesomd: vandalisme, verkeerslawaaï, hondenpoep, enz. waarop kon worden geantwoord met zeer veel, veel, weinig of geen. Wanneer nu deze resultaten worden opgesplitst per wijk, dan geeft dit het volgende resultaat (CIBE - Bureau voor Communicatie, 1998):

Tabel 4: Veralgemeende negativiteit?

	Doorslaar	Centrum	Bergendries	Bokslaar	Everslaar	Heirbrug	Kop	Oude Brugl.	Rozen	Spoele
Verkeerslawaaï		X				X		X		
Zwaar vrachtverkeer								X	X	
Zwerfvuil		X				X		X		
Hondenpoep		X	X			X	X	X		X
Geurhinder				X	X			X		X
Nachtlawaaï		X				X		X		
Parkeren vrachtwagens						X		X		
Fietsen op trottoir		X	X			X		X		
Buren		X						X		
Vandalisme		X	X					X		
Afvalverbrandingsoven				X	X			X	X	X
Duivenpoep		X			X			X		
Muziek		X						X		
Feesten		X				X		X		
Vervuiling bedrijven					X			X	X	
Drugs	X	X					X			
Openbare dronkenschap		X			X			X		
Vechtpartijen		X	X					X		
Lawaai bedrijven				x				X	X	

Wat opvalt in deze tabel, is dat in twee wijken, namelijk Centrum en Oude Brugl. bijna alle mogelijke vormen van hinder worden aangestipt, terwijl dit in de andere wijken niet het geval is. Hier zijn twee verklaringen voor. De klassieke verklaring zou luiden dat deze problemen inderdaad in hogere mate aanwezig zijn in deze twee wijken. Dit kan tot op zekere hoogte

kloppen, maar zou wel heel toevallig zijn. Een alternatieve verklaring zou kunnen zijn dat er een veralgemeende vorm van ontevredenheid bestaat in deze wijken, waardoor er relatief lage drempels ontstaan om zich ook daadwerkelijk negatief uit te laten bij het invullen van de vragenlijst. Causaliteit is echter weer problematisch hier. Misschien hangt de algemene tevredenheid wel samen met een lagere tolerantiegraad of een lager normbesef, waardoor veel van de aangehaalde storende zaken ook daadwerkelijk vaker voorkomen (merk op dat de meeste van de keuzemogelijkheden hinderende zaken zijn die niet uitsluitend aan een eventuele gebrekkige werking van de overheid kunnen worden toegeschreven, maar dat het meestal gaat om zaken die ook toe te schrijven zijn aan de inwoners van de wijken zelf).

De interpersoonlijke beïnvloeding die we in het hoofdstuk rond stereotype beelden over ambtenaren hebben besproken lijkt ook hier een rol te kunnen spelen. Een veralgemeend wantrouwen is gezien de ongelijke spreiding niet enkel toe te schrijven aan de media, maar wordt ook door interpersoonlijke beïnvloeding en heersende sociale conventies in stand gehouden. Om deze stelling te kunnen ondersteunen is echter ver doorgedreven onderzoek vereist.

Besluiten

De houding van de burger t.a.v. overheidsdiensten is meer dan een evaluatie van de werking van overheidsdiensten op individueel niveau. Burgers stemmen hun beoordeling af op wat gangbaar is in hun omgeving. Deze omgeving wordt vaak gekenmerkt door het bestaan van stereotype beelden over overheid en ambtenaren. Deze stereotype beelden gaan in bepaalde gevallen sterk gaan doorwegen in de evaluatie.

Vertrouwen in de overheid heeft niet alleen met de overheid te maken, maar evenzeer met maatschappelijke processen en fenomenen. Het discours over de kloof tussen burger en overheid is minstens even belangrijk als die kloof zelf. Een sterke samenhang tussen vertrouwen in de overheid en het consumentenvertrouwen, alsook het voorkomen van veralgemeende negatieve houdingen suggereert dat vertrouwen/wantrouwen in de overheid slechts één van de uitingen is van een onderliggend optimisme/pessimisme in de maatschappij.

Dit rapport stelde dat de burger inderdaad een reeks opinies heeft over de werking van de overheidsdiensten, maar dat deze sterk kunnen variëren naargelang de context waarin een bevraging hiernaar gebeurt. Het beeld van de ambtenaar en van overheidsdiensten bij de burger is zowel gebaseerd op specifieke evaluaties van de betrokken diensten als op algemene stereotype beelden.

Bijlagen

BIJLAGE 1. AFKORTINGEN

APS	Administratie Planning en Statistiek – ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (survey)
CV	Consumentenvertrouwen
EVS	European Values Study
ISPO	Interuniversitair Steunpunt Politieke-Opinieonderzoek
LLB	La Libre Belgique
WADO	Survey ‘Werken aan de Overheid’

BIJLAGE 2. LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1: Stereotype beeldvorming over administraties? (ISPO & APS)	14
Figuur 2: Attributieproblemen en generalisatie van het beeld van de overheid	20
Figuur 3: Gepercipieerd beeld overheidsadministraties bij gemiddelde Vlaming (WADO)	31
Figuur 4: Het ontstaan van de kloof met de burger (La Libre Belgique)	48
Figuur 5: Gerechtigheids ‘inciviek’ gedrag (EVS, 1999)	51
Figuur 6: Perceptie voorkomen ‘inciviek’ gedrag (EVS, 1999)	51
Figuur 7: Vertrouwen in de overheid (LLB) en consumentenvertrouwen (z-scores)	54

BIJLAGE 3. LIJST VAN TABELLEN

Tabel 1: Beoordeling van openbare diensten in Spanje [mate van efficiëntie (veel + tamelijk veel) – (weinig + niet)]	15
Tabel 2: Algemene opinie werking van de overheid (WADO)	29
Tabel 3: Tevredenheid met overheidsdienstverlening * overheersende mening in maatschappij is dat de overheid slecht werkt (WADO)	30
Tabel 4: Veralgemeende negativiteit?	56

BIJLAGE 4. GEBRUIKTE DATA

APS

Jaarlijkse survey naar sociaal-culturele verschuivingen in Vlaanderen van de Administratie Planning en Statistiek (MVG), 1996-2002, N= ± 1500 (<http://aps.vlaanderen.be>)

Consumentenenquête

Maandelijks telefonische bevraging van ongeveer 1500 respondenten in opdracht van de Nationale Bank van België. De antwoorden worden samengevat in een indicator van het consumentenvertrouwen. (www.nbb.be)

Europees Waardenonderzoek (EVS)

3 golven surveys: 1981, 1990, 1999-2000. Laatste golf in 32 landen. N voor België resp. 1145, 2792, 1912 (<http://kubnw5.kub.nl/web/fsw/evs/>)

ISPO

Verkiezingsonderzoek in 1991, 1995 en 1999. Gedeeltelijk opgezet als panelonderzoek. N in 1999 = 2899 (www.kuleuven.ac.be/ispo)

La Libre Belgique

Politieke opiniepeiling. N=± 2000 (750 Vlaanderen & Wallonië, 500 Brussel, waaronder 100 Nederlandstaligen). Random walk (www.lalibre.be)

WADO Face to Face

Survey door het Instituut voor de Overheid (K.U.Leuven), i.o.v. het MVG. Voorjaar 2002, N=1248 (www.kuleuven.ac.be/io/trust)

WADO Post

Postsurvey door het Instituut voor de Overheid (K.U.Leuven) i.o.v. het MVG, 2002, 14 golven, N=2166 (www.kuleuven.ac.be/io/trust)

OVER DE AUTEURS...

Prof. Dr **Geert BOUCKAERT** (K.U.Leuven – geert.bouckaert@soc.kuleuven.ac.be - °1958) is gewoon hoogleraar aan de K.U.Leuven en tevens directeur van het Instituut voor de Overheid. Hij is promotor van het onderzoeksproject Burgergericht besturen: Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid.

Dr **Jarl K. KAMPEN** (K.U.Leuven – jarl.kampen@soc.kuleuven.ac.be - °1970) is licentiaat in de Psychologie, afstudeerrichting Methodologie (Rijksuniversiteit Groningen) en promoveerde aan de K.U.Brussel met de dissertatie *The Adequacy and Interpretation of Models for Ordinal Association* (promotor: prof. dr. Marc Swyngedouw, K.U.Brussel/K.U.Leuven). Als onderzoeker aan het Instituut voor de Overheid (K.U.Leuven) werkt hij aan het project Burgergericht besturen: Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid.

Prof. Dr. **Bart MADDENS** (K.U. Leuven – bart.maddens@soc.kuleuven.ac.be - °1963) is als docent verbonden aan de afdeling Politologie van het Departement Politieke Wetenschappen. Hij is eveneens promotor van het onderzoeksproject Burgergericht besturen: Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid.

Steven VAN DE WALLE (K.U.Leuven – steven.vandewalle@soc.kuleuven.ac.be - °1977) is licentiaat in de Politieke Wetenschappen (K.U.Leuven) en Master in Public Administration (K.U.Leuven & Budapest University of Economic Science & Public Administration). Hij werkt sedert november 2001 als onderzoeker aan het Instituut voor de Overheid (K.U.Leuven) aan het project Burgergericht besturen: Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid. Hij bereidt tevens een proefschrift voor met als titel ‘Perceptions of Administrative Performance’ dat handelt over de beeldvorming over overheidsadministraties bij burgers, en hoe deze samenhangt met het vertrouwen in de overheid.

BIBLIOGRAFIE

- Allport, G. W. (1958). *The Nature of Prejudice*. New York: Doubleday.
- Allport, G. W. & Postman, L. (1965). *The Psychology of Rumor*. New York: Russell & Russell.
- Augoustinos, M. & Walker, I. (1996). *Social Cognition: an Integrated Introduction*. London: Sage.
- Beck Jorgensen, T. (1994). The Gioconda Smile of Authorities: An Essay of Fictional Pictures of Public Administration and Citizens. In: *Good Novels, Better Management. Reading Organizational Realities*, eds. Barbara Czarniawska-Jourges and Pierre Guillet de Monthoux. Chur: Harwood academic publishers. pp. 267-303.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality: a Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City New York: Doubleday.
- Billiet, J., Cambré, B. & Swyngedouw, M. (1997). De kennis van de federale logica en van de bevoegdheden en beleid van de Vlaamse overheid: een verklaringsmodel. *Res Publica*(4): 609-27 .
- Biltreyst, D., Peeren, Y. & Van Gompel, R. (1999). Internationaal En Buitenlands Nieuw: Een Venster Op De Wereld. In: *Mediagids*, Boek en Pers. pp. 5: 21-36.
- Blommaert, J. (2001). *Ik Stel Vast: Politiek Taalgebruik, Politieke Vernieuwing En Verrechtsing*. Berchem: EPO.
- Brudney, J. L. & England, R. E. (1982). Urban policy making and subjective service evaluations: are they compatible? *Public Administration Review* , 42, (2): 127-35.
- Cambré, B., Billiet, J. & Swyngedouw, M. (1997). *De Kennis Van De Vlamingen & Hun Houding Tegenover De Vlaamse Overheid: Resultaten Van De Effectpeiling*. Leuven: Departement Sociologie.
- Chandler, R. C. & Adams, B. (1997). Let's go to the movies: using film to illustrate basic concepts in public administration. *Public Voices* , 3, (2): 9-26.
- CIBE - Bureau voor Communicatie (1998). *Stadsbestuur Lokeren: bevolkingsenquête: resultaten*. Lokeren
- Citizen-Centred Service Network (1999). *Citizen-centred service: Responding to the needs of Canadians*. Canadian Centre for Management Development.
- Citrin, J. (1974). Comment: The political relevance of trust in government. *American Political Science Review* , 68, (3): 973-88.

- Cohen, J. L. (1999). Does Voluntary Association Make Democracy Work? In: *Diversity and Its Discontents: Cultural Conflict and Common Ground in Contemporary American Society*, eds. Neil J. Smelser and Jeffrey C. Alexander. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. pp. 263-92.
- Council for Excellence in Government (1999). *America unplugged: Citizens and their government*.
- . 2001. "Changing Images of Government in TV Entertainment." .
- Deakin, N. & Wright, A. (1990). Introduction. In: *Consuming Public Services*, eds. Nicholas Deakin and Anthony Wright. London: Routledge. pp. 1-16.
- Dearing, J. W. & Rogers, E. M. (1996). *Agenda-Setting*. London: Sage.
- Dedicated research (2002). *Studie rond de verwachtingen en de tevredenheid van de verschillende bevolkingsgroepen t.o.v./over het Ministerie van Financiën*. Uitgevoerd voor het Ministerie van Financiën
- Dekker, Paul. 2001. "Vertrouwen in De Overheid: Een Verkenning Van Actuele Literatuur En Enquêtegegevens." .
- Del Pino, E. (2002). *Las Actitudes De Los Ciudadanos Hacia Las Administraciones, Las Politicas y Los Servicios Publicos En Espana: Tesis Doctoral*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Deschouwer, K. (1998a). Op Verkenning in De Kloof. In: *Wantrouwen En Onbehagen*, ed. Elchardus Mark. Brussel: VUBPress. pp. 77-100.
- Deschouwer, K. (1998b). Politieke partijen en de moeilijke democratie. *Samenleving En Politiek* , 5, (1): 4-17.
- Dewael, P. (2001). *Wederzijds Respect: De Gevaren Van Het Blok*. Antwerpen: Hautekiet.
- Dinsdale, G. & Marson, B. D. (1999). *Citizen/client surveys: Dispelling myths and redrawing maps*. Canadian Centre for Management Development.
- Dubnick, Melvin J. and Jonathan B. Justice. 2002. "But Can You Trust Them to Be Ethical?" Paper presented to the 63rd annual conference of the American Society for Public Administration, Phoenix, AZ, March 23
- Dunleavy, P. (1992). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Elchardus, M. & Smits, W. (2001). Een Wantrouwig Landje: Maatschappelijk Vertrouwen in Vlaanderen. In: *Vlaanderen Gepeild: De Vlaamse Overheid En Burgeronderzoek 2001*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. pp. 43-71.
- Fauconnier, G. (1995). *Mens En Media*. Leuven: Garant.

- Fortuyn, W. S. P. (1991). *Een Toekomst Zonder Ambtenaren*. 's-Gravenhage: Centrum voor arbeidsverhoudingen en overheidspersoneel. pp. 42.
- Fox, C. J. (1996). Reinventing government as postmodern symbolic politics. *Public Administration Review* , 56, (3): 256-62.
- Gabrielian, V. (2000). The rise and fall of the Soviet screen bureaucrat. *Public Voices* , 4, (2): 71-83 .
- Glynn, C. J., Hayes, A. F. & Shanahan, J. (1997). Perceived support for one's opinion and willingness to speak out: A meta-analysis of survey studies on the "spiral of silence". *Public Opinion Quarterly* , 61, 452-63.
- Goodsell, C. T. (1985). *The Case for Bureaucracy: a Public Administration Polemic*. 2nd ed. Chatham: Chatham House Publishers Inc.
- Goodsell, C. T. (1994). *The Case for Bureaucracy: a Public Administration Polemic*. 3rd ed. Chatham: Chatham House Publishers Inc.
- Gore, A., Vice President of the United States (1994). *Creating a Government that Works Better & Costs Less. Status Report of the National Performance Review*. www.npr.gov/library/papers/bkgrd/nprtoc.html & www.npr.gov/library/status pp. 100.
- Hall, T. E. (2002). Live bureaucrats and dead public servants: how people in government are discussed on the floor of the House. *Public Administration Review* , 62, (2): 242-51.
- Haque, M. S. (1998). Legitimation crisis: a challenge for public service in the next century. *International Review of Administrative Sciences* , 64, (1): 13-26.
- Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E. (1995). *Congress As Public Enemy: Public Attitudes Toward American Political Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hill, L. B. (1992). Taking Bureaucracy Seriously. In: *The State of Public Bureaucracy*, ed. Larry B. Hill. Armonk, New York: M. E. Sharpe. pp. 15-57.
- Hinton, P. R. (2000). *Stereotypes: Cognition and Culture*. Hove: Psychology Press.
- Hondeghem, Annie and Myriam Parys. 2001. "Focusgroepen Bij Het Ministerie Van Financiën: Arbeidskwaliteit En Imago in Kaart Gebracht." .
- Hoogland DeHoog, R., Lowery, D. & Lyons, W. E. (1990). Citizen satisfaction with local government: A test of individual, jurisdictional, and city-specific explanations. *Journal of Politics* , 52, (3): 807-37.
- Huyse, L. & Swyngedouw, M. (1992). *24 November 1991: De Betekenis Van Een Verkiezingsuitslag*. Leuven:

Kritak.

Janssens, Patrick. 12 Sep 2000. "Voor Ons Doen Ze Nooit Niks." *De Morgen*, p. 29.

Katz, D., Gutek, B. A., Kahn, R. L. & Barton, E. (1977). *Bureaucratic Encounters: a Pilot Study in the Evaluation of Government Services*. Ann Arbor: Institute for social research.

Knack. (17 mei 2000). De sexy staat, p. 26

Lazarsfeld, P., Berelson, B. & Gaudet, H. (1965). *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. New York: Columbia University Press.

Lee, M. (2000). Bureaucrat-bashing in the galactic senate: George Lukas and public administration. *Public Voices* , 4, (2): 23-30.

Lee, M. & Paddock, S. C. (2001). Strange but true tales from Hollywood: the bureaucrat as movie hero. *Public Administration and Management: an Interactive Journal* , 6, (4): 166-94.

Levi, M. (1996). *A State of Trust*. Florence: European University Institute/Robert Schumann Centre.

Lichter, S. R., Linda S. Lichter, Dan Amundson, and Center for Media and Public Affairs. 1999. "Images of Government in TV Entertainment." .

Light, Paul. C. and Judith M. Labiner. 2001. "A Vote of Renewed Confidence: How Americans View Presidential Appointees and Government in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks." *The Presidential Appointee Initiative*. 12.

Loveless, T. (1997). The structure of public confidence in education. *American Journal of Education* , 105, (2): 127-59.

Merton, R. K. (1940). Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*(17): 560-568.

Miller, T. I. & Miller, M. A. (1991). Standards of excellence: US residents' evaluations of local government services. *Public Administration Review* , 51, (6): 503-13.

Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (2001). Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot vaststelling van het ontwerp van gewestelijk ontwikkelingsplan (20-09-2001).

Mishler, W. & Rose, R. (1997). Trust, distrust and skepticism: popular evaluations of civil and political institutions in post communist societies. *The Journal of Politics* , 59, (2): 418-51.

Moe, R. C. (1994). The "reinventing government" exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences. *Public Administration Review* , 54, (2): 111-22.

- Moesen, Wim and Laurens Cherchye. 2001. "Trust in the Public Sector and Economic Performance: Strengths and Weaknesses of Belgium Inc." 22.
- Muller, E. M. & Jukam, T. O. (1977). On the meaning of political support. *American Political Science Review*, 71, 1561-77.
- Nationale Bank van België. (2002). De aanpassing van de prijzen aan de overgang op de Euro. *Economisch Tijdschrift*, 8, (4): 61-68.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- NMBS. 4 May 2002. [Web Page]. <http://www.b-rail.be/press/N/nieuws/ipsos.html>.
- Noelle-Neuman, E. (1974). The spiral of silence: A theory of public opinion. *Journal of Communication*, 24, 43-51.
- O'Gorman, H. J. (1975). Pluralistic ignorance and white estimates of white support for racial segregation. *The Public Opinion Quarterly*, 39, (3): 313-30.
- Ott, J. S. & Shafritz, J. M. (1995). The Perception of Organizational Incompetence. In: *The Enduring Challenges in Public Management: Surviving and Excelling in a Changing World*, eds. Arie Halachmi and Geert Bouckaert. San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Ott, J. S. & Shafritz, J. M. (1994). Toward a definition of organizational incompetence: a neglected variable in organization theory. *Public Administration Review*, 54, (4): 370-377.
- Parry, G. (1976). Trust, distrust and consensus. *British Journal of Political Science*, 6, (2): 129-43.
- Poister, T. H. & Henry, G. T. (1994). Citizen Ratings of public and private service quality: a comparative perspective. *Public Administration Review*, 54, (2): 155-60.
- Princeton Survey Research Associates & Pew Charitable Trust (2000). *Customers judge the performance of federal government agencies: report on the findings*.
- Rainey, H. C. (1996). Public Opinion Toward the Civil Service. In: *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, eds. Hans A. G. M. Bekke, James L. Perr, and Theo A. J. Toonen. Bloomington: Indiana University Press. pp. 180-203.
- Riche, F. (1992). *Ne Dites Pas a Ma Mere Que Je Suis Fonctionnaire, Elle Croit Que Je Travaille*. Bruxelles: Editions Labor.
- Ringeling, A. (1993). *Het Imago Van De Overheid: De Beoordeling Van Prestaties Van De Publieke Sector*. 's-Gravenhage: VUGA.

- Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press New York.
- Rots, I. & Theunissen, G. (2001). *De professionaliteit en de maatschappelijke waardering van leerkrachten basis- en secundair onderwijs. Een onderzoek naar opvattingen van leerkrachten, andere onderwijsbetrokkenen en de publieke opinie*. O.B.P.W.O.-project 00.03, Tussentijds verslag : Universiteit Gent/Universiteit Antwerpen/Vrije Universiteit Brussel/Katholieke Universiteit Leuven.
- Sociaal Cultureel Planbureau (1994). *Sociaal En Cultureel Rapport 1994*. Rijswijk:
- Steen, A. (1996). Confidence in institutions in post-communist societies: the case of the Baltic states. *Scandinavian Political Studies*, 19, (3): 205-55.
- Stipak, B. (1977). Attitudes and belief systems concerning urban services. *Public Opinion Quarterly*, 41, (1): 41-56.
- Stipak, B. (1979). Citizen satisfaction with urban services: potential misuse as a performance indicator. *Public Administration Review*, 39, (1): 46-52.
- Sztompka, P. (1996). Trust and emerging democracy: Lessons from Poland. *International Sociology*, 11, (1): 37-62.
- Terry, L. D. (1997). Public administration and the theater metaphor: the public administrator as villain, hero and innocent victim. *Public Administration Review*, 57, (1): 53-61.
- Uslaner, Eric M. 1999. "Is Washington Really the Problem."
- Uslaner, E. M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van de Walle, S. (2003, forthcoming). Context-specific images of the archetypical bureaucrat: persistence and diffusion of the bureaucracy stereotype. *Public Voices*.
- Van den Bulck, J. (2000). Sideshow Bobby: images of the police in Flemish Film and television. *Public Voices*, 4, (2): 43-50.
- van Gunsteren, H. & Andeweg, R. (1994). *Het Grote Ongenoegen: Over De Kloof Tussen Burgers En Politiek*. Haarlem: Aramith.
- Van Langenhove, L. & Harré, R. (1994). Cultural stereotypes and positioning theory. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 24, (4): 359-72.
- Van Slyke, David M. and Christine H. Roch. 2002. "Does Contracting With Non-Profit Organizations Increase Citizen Satisfaction and Trust in Government?" Paper presented at ASPA's 63rd national conference, Public Service, Public Trust, march 23-26 2002, Phoenix, AZ.

Verhofstadt, G. (1991). *Burgermanifest*. Gent:

Villoria, M. (2000). Bureaucracy on the silver screen: images of the public sector in the Spanish movies. *Public Voices* , 4, (2): 51-61.

Vrieze, G., van Kessel, N. & Mensink, J. (2000). *Onderwijsmeter 2000*. Nijmegen: ITS.

Weatherford, M. S. (1982). Interpersonal networks and political behavior. *American Journal of Political Science* , 26, (1): 117-43.

Weber, M. (1922). *Wirtschaft Und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Wildavsky, A. (1988). Ubiquitous anomie: public service in an era of ideological dissensus. *Public Administration Review* , 48, 753-55.

Zaller, J. (1996). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.